

5. A dimensão espacial dos processos participativos, essa esquecida

“Participação popular” (no planejamento e na gestão urbanos) é uma expressão desgastada, admitiu logo e de bom grado o autor bem no começo deste livro. Esse desgaste é decorrência do fato de ser uma promessa eternamente renovada e constantemente frustrada. No entanto, como na fábula do menino que vivia a enganar os moradores de sua aldeia, ao inventar que o lobo estava-se aproximando, o perigo reside, também aqui, em não mais acreditar que o lobo possa estar vindo, mesmo quando isso for verdade – com a óbvia diferença de que o “lobo”, no caso em tela, não é algo a ser temido, mas saudado. Entretanto, uma ressalva fundamental é a de que, por trás dos rótulos “planejamento participativo” e “gestão participativa”, encontram-se propostas e práticas muito discrepantes entre si, conforme já havia sido mencionado em SOUZA (2000c) e, com mais profundidade, foi examinado em SOUZA (2000e) a propósito dos orçamentos participativos, assunto que foi objeto do Subcapítulo 3.3. O presente capítulo versa sobre as lições que se podem extrair, referentes tanto a boas quanto a más experiências, no que toca ao papel da dimensão espacial dos esquemas de participação popular. Espera-se, com isso, (re)alimentar uma discussão propriamente teórica a respeito dos vínculos entre o espaço social e a luta por justiça e direitos, com base em rotinas de gestão urbana participativa.

Entre as várias lacunas e insuficiências que poderiam ser apontadas na literatura especializada sobre participação popular no planejamento e na gestão urbanos, uma delas reside exatamente na relativa negligência com a dimensão espacial da política urbana participativa. Essa é uma deficiência, aliás, da maior parte do pensamento crítico *em geral*, ao subestimar a importância da espacialidade.

Houve, até a virada da década de 60 para a de 70, um quase total desencontro entre o conjunto (heterogêneo e contraditório) da tradição marxista e os geógrafos de formação. Tenha sido formulado dentro das universidades ou por militantes em

partidos e organizações outras, a produção teórica marxista, descontando-se uma ou outra exceção,⁷⁹ privilegiou a dimensão histórico-temporal em detrimento da espacialidade, ao passo que a Geografia, com seus praticantes programados para acreditar que cultivam a “ciência do espaço” ou algo similar, permaneceu refratária a qualquer teoria crítica (e, em boa medida, à reflexão teórica em geral no domínio da pesquisa social) durante muitas décadas. Nos anos 70, em contraste, a popularidade do marxismo cresceu rapidamente entre muitos geógrafos, especialmente de língua inglesa. As formulações do filósofo Henri Lefebvre – principal exceção entre os grandes pensadores marxistas e aquele que, de longe, mais contribuiu para realçar o papel da espacialidade na constituição da dinâmica social concreta – tornaram-se o principal combustível desse movimento, às vezes assumidas como verdadeiro esteio e fonte de inspiração primordial (caso de Edward Soja), às vezes tratadas com reservas, mas valorizadas como interlocução privilegiada (o que já se nota no pioneiro e influente *A justiça social e a cidade*, de David HARVEY [1980]). Soja tentou explicar as causas do relativo desinteresse pelo espaço no marxismo (SOJA, 1993:107 e segs.), de certa forma fazendo, como o heterodoxo Lefebvre já fizera, uma autocrítica enquanto representante dessa tradição. Após duas décadas de dinâmico pontificado, os *radical geographers*, quase todos marxistas (com uma ou outra exceção, é como se o anarquismo e o pensamento autogestionário e autonomista nunca tivessem existido), não puderam ignorar a crise do marxismo, que finalmente também chegou a essas paragens, a despeito de tentativas de manter acesa a velha chama de inspiração (vide p. ex. HARVEY, 1994; 1996; 2000; SOJA, 1993; 1996; 2000).

O anarquismo clássico não chegou a legar um edifício teórico de complexidade e imponência comparáveis ao do marxismo, em que pesem o brilho intelectual e as intuições geniais de vários de seus mais ilustres representantes. A esquelidez teórica refletiu-se também na incipiência do tratamento dos vínculos entre espaço e relações sociais; entre os anarquistas clássicos, somente Kropotkin, com o seu *Campos, fábricas e oficinas* (KROPOTKIN, 1904), do qual infelizmente

⁷⁹ As exceções começam com as esparsas passagens mais densas de dimensão espacial dos próprios Marx e Engels (ver, de Marx, os *Grundrisse*, parcialmente disponíveis em português em MARX [1981]; do principal colaborador de Marx, ENGELS [1986 e s.d.]; e, a quatro mãos, o primeiro capítulo de *A ideologia alemã* e o *Manifesto do Partido Comunista*, ambos contidos em MARX ENGELS [1982]), e chegando até as contribuições igualmente dispersas e pontuais de um Lenin ou um Trotsky sobre o “desenvolvimento desigual e combinado”. Para “arqueologias” da presença da dimensão espacial no pensamento marxiano e marxista, consulte-se QUAINI (1979) e, principalmente, LEFEBVRE (1978) e SOJA (1993).

inexiste, que o autor saiba, uma tradução para o português, tematizou com mais densidade o espaço. Entre os pensadores de espírito libertário da segunda metade do século XX, lamentavelmente, o quadro não foi muito diverso no tocante à valorização do espaço, como se viu no caso de Castoriadis, e a despeito da expressiva envergadura teórico-filosófica de nomes como Michel Foucault e Félix Guattari. Infelizmente, no caso de Foucault, assim como no caso da maioria dos marxistas, o interesse por uma crítica social que leve em conta, fortemente, a dimensão espacial da sociedade se deu muito mais em função de uma análise e uma denúncia de relações sociais e espacialidades heterônomas do que para investigar relações sociais e espacialidades autônomas ou, pelo menos, propiciadoras de substanciais ganhos de autonomia.

Em contrapartida, trabalhos que privilegiam a dimensão espacial do poder heterônomo não têm faltado: não querendo antecipar muito a discussão conceitual e teórica do Subcapítulo 5.2, pode-se, de todo modo, registrar já agora que, sem falar em toda a produção (auto-)identificada com o rótulo “Geopolítica” (a qual, por via de regra, é socialmente conservadora), estudos sobre a dimensão espacial do poder se têm multiplicado nas últimas décadas, especialmente entre geógrafos anglo-saxônicos (consulte-se, entre muitos outros, o influente SACK [1986]) e de língua francesa (CLAVAL, 1979; RAFFESTIN, 1993). A centralidade de termos/conceitos como *território* e *territorialidade* (cuja popularização muito deve à excelente obra de Sack supracitada) e *territorialização* e *desterritorialização* (empregados já por Félix Guattari [ver GUATTARI e ROLNIK, 1985]) em um número crescente de trabalhos atesta o renovado interesse pela espacialidade do poder, inclusive no nível de sua “microfísica”, ou seja, a propósito das relações de poder que se exercem quotidianamente no seio da sociedade civil mesma, especialmente aquelas que se desenrolam em escalas geográficas muito pequenas. Deve-se assinalar, aliás, que, em matéria de estudos sobre a espacialidade do poder em escala *microlocal* (isto é, no caso de uma cidade, em escala intra-urbana, compreendendo desde bairros e agregados de bairros até espaços muito mais acanhados), os antropólogos têm sido companheiros de jornada dos geógrafos de formação, e freqüentemente os precederam. Por fim, sob o rótulo de gosto duvidoso “Geografia Eleitoral”, pesquisas sobre a dimensão espacial da *performance* e do “funcionamento” da democracia representativa têm sido abundantes e influentes. Atestando que, decididamente, o descuido com a espacialidade da política urbana não inclui os arranjos e os jogos de poder heterônomos, um dos temas bem cotados tem sido a manipulação de resultados, com o objetivo de favorecer um partido ou

grupo, por meio da manipulação da divisão territorial (consulte-se, a respeito, por exemplo, TAYLOR e JOHNSTON [1979] e LÉVY [1994]).

É preciso, assim, qualificar melhor a lacuna que se deseja apontar e para cujo preenchimento se deseja contribuir neste capítulo: a análise, por parte do pensamento crítico, da espacialidade das rotinas e dos processos de participação popular que objetivam introduzir elementos de democracia direta no seio da democracia representativa, como são (ou deveriam ser, teoricamente) os de orçamento participativo no Brasil atual. A relação entre espaço e poder e a consideração dessa relação com base em um olhar crítico sobre o planejamento e a gestão das cidades possui uma importância central neste livro. Mas a análise do espaço social na qualidade de *território*, de espaço definido por e a partir de relações de poder, e o exame das *territorialidades* (isto é, dos tipos de organização e arranjo territorial), deve ser articulada com a compreensão do espaço como “*lugar*” (no sentido específico de espaço vivido/percebido, dotado de significado, em que a questão do poder figura indiretamente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para um grupo social, converte-se o espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle), assim como não podem deixar de interessar as *formas espaciais* e o *substrato espacial*.

Adicionalmente, deve-se dizer que a temática da espacialidade das rotinas e dos processos de participação popular nos convida a encarar uma necessidade específica no que concerne aos estudos sobre a espacialidade do poder: a urgência de exames acerca das “*nanoterritorialidades*” e “*nanoterritorializações*”. “*Nanoterritórios*” são territórios extremamente pequenos, diminutos; situam-se em uma escala ainda mais reduzida que a microlocal, sendo atinentes a espaços com os quais, diferentemente de espaços de nível escalar microlocal como o bairro ou o setor geográfico (que é um agregado de bairros), os trabalhos de geógrafos urbanos não costumam lidar específica ou diretamente: a moradia, o local de trabalho (fábrica, loja, escritório e, para os trabalhadores do “circuito inferior da economia urbana”, freqüentemente, um trecho de calçada como “ponto”) e o local de lazer ou distração (uma praça, uma praia ou trecho de praia...), entre outros. Nos “*nanoterritórios*”, as relações de poder remetem a interações face a face entre indivíduos, os quais compartilham (coabitam, trabalham, desfrutam) espaços muito pequenos, em situação de co-presença. Nesses espaços eles exercem, quotidianamente (e, amiúde, informalmente), algum poder, ao mesmo tempo em que, com suas práticas, espacialmente referenciadas (desejo de ocupar espaço, vontade de possuir objetos inscritos no espaço etc.), colaboram para definir a organiza-

ção espacial nessa escala modesta, seja apenas demarcando e alterando territórios, seja eventualmente alterando o próprio substrato espacial. Os grupos, aqui, são do tipo primário, como a família, mas também agrupamentos de indivíduos que nem ou mal se conhecem. Estes podem vir a interagir, por um dado momento, esporádica ou regularmente, em um espaço muito pequeno, com conseqüentes situações de negociação e conflito em torno do desfrute e da apropriação do espaço.

Os *bairros* massificados de uma grande cidade contemporânea não são referenciais básicos de grupos primários, mas é justamente a partir desse nível escalar que certos processos e fenômenos sociais, que dizem respeito a interações entre grupos secundários e cujos conflitos são conflitos propriamente sociais (e não apenas entre indivíduos, ainda que estes estejam sempre contextualizados na sociedade total), podem ser adequadamente captados: a segregação residencial, por exemplo. Quanto à *vizinhança* (rua ou quarteirão, mas também um prédio ou um “condomínio fechado”), é uma transição entre o nível *nano* e espaços como o bairro e o setor geográfico.⁸⁰ Os “nanoterritórios” remetem, por excelência, à vida privada (à casa) e, mais geralmente, às interações de grupos pequenos ou mesmo relativamente grandes (podendo chegar a milhares ou dezenas de milhares de pessoas, como em um estádio de futebol ou em uma grande assembleia) em espaços de dimensões muito limitadas. Mesmo em uma grande cidade, onde a dinâmica participativa envolve a consideração de espaços bem maiores que a simples vizinhança em escala microlocal, notadamente bairros, e mesmo setores geográficos, o estudo completo dos processos de mobilização e organização das pessoas exige atenção para as relações de poder e as territorializações informais exercidas tanto no cotidiano dos locais de moradia quanto nos espaços de grandes reuniões, em meio a processos de conflito e negociação.

Espaço e dinâmica política são indissociáveis. Tanto no sentido do político, isto é, das relações e instâncias de poder existentes na sociedade, quanto da política, ou seja, do questionamento das instituições e normas estabelecidas, na base

⁸⁰ Não se quer fazer referência, aqui, ao velho conceito de “unidade de vizinhança”. Nas grandes cidades da atualidade, e especialmente sob o império do medo da violência e do sentimento de insegurança, ou mesmo em uma situação-limite como a das metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, nos marcos de uma nítida *fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade* (vide Cap. 11), a atomização dos indivíduos, o declínio ou abandono dos espaços públicos e o refúgio nos “nanoterritórios” da vida privada ou do *shopping center* fazem com que a pressuposição de uma *unidade* de vizinhança, com forte conteúdo interacional, seja irreal. As vizinhanças existem, sim, mas rarefeitas, descarnadas; é comum só se “conhecerem” os vizinhos de vista, sendo os contatos superficiais e totalmente irregulares.

do conflito e da negociação. A dimensão espacial da sociedade não é um epifenômeno, e sim algo decisivo, pois o espaço condiciona as próprias relações sociais. Isso não vale menos para o exercício do poder que para a produção e as trocas econômicas ou a cultura. A maneira como o espaço vier a ser formatado/(de)formado influenciará a dinâmica sociopolítica – inclusive as conquistas e o exercício da autonomia no planejamento e na gestão das cidades. Aquilo que tem sido já sobrejamente demonstrado a propósito de rotinas e processos eleitorais não é menos válido ou relevante no caso de esquemas de “co-gestão” Estado/sociedade civil, embora os desafios e os problemas sejam bastante distintos.

O espaço não somente não é um mero palco para as relações sociais (ativismos sociais, ação coletiva em geral e também o agir individual), pelos condicionamentos que exerce, como, a rigor, não pode ser considerado como “simplesmente” externo a essas relações. Há um sentido de imanência aí embutido, posto que as relações sociais se fazem não apenas no/sobre o espaço, mas pelo espaço e com referência ao espaço. O condicionamento exercido pela espacialidade, assim, é mais complexo do que se poderia imaginar à primeira vista. Não se trata apenas de uma idéia do tipo “a materialidade que aí está, uma vez tendo sido produzida, carrega uma inércia e condiciona as ações posteriores dos indivíduos, restringindo seu leque de opções”. As relações sociais são referenciadas pela materialidade e pelas significações inscritas nessa materialidade e a ela associadas, assim como pelas relações de poder que também têm a materialidade como ponto de referência. Espaço social e relações sociais não são “a mesma coisa”, como os dois lados de uma moeda não são a mesma coisa; contudo, espaço e relações sociais só são plenamente inteligíveis e, principalmente, só se concretizam em meio a uma “integração densa” (para além do truismo de que não há “atores” sem “palco”, ou seja, não há relações sociais possíveis sem um espaço material). Daí ser um empreendimento vazio de significância pretender mudar as relações sociais sem ressignificar/refuncionalizar/reestruturar/controlar o espaço.

5.1. O substrato espacial

O substrato espacial é a faceta material do espaço socialmente produzido, o espaço tangível. As formas espaciais correspondem à maneira como o substrato espacial se acha modelado e organizado. Elas refletem as relações sociais em suas diversas dimensões: cultura (universo de valores, crenças e hábitos compartilhados), relações econômicas, relações de poder...

Nunca é demais repisar que o espaço social está longe de ser um simples reflexo das relações sociais. Não sendo somente um recipiente neutro, ele condiciona, por seu turno, as práticas sociais. Esse é, sem sombra de dúvida, um condicionamento *relativo*, porque mediado pelas escolhas e indeterminações históricas, pelo livre-arbítrio e pelos conflitos sociais. Não se quer incorrer em “fetichismo espacial” – muito menos em “determinismo geográfico”.

Uma vez produzidas assim ou assado, para atender a tal ou qual finalidade, as formas espaciais facilitarão certas atividades e dificultarão ou mesmo impedirão outras tantas. Colocando a questão para além da leitura um tanto instrumental de “facilitar” ou “dificultar” ações, a influência das formas espaciais do substrato, mediada pelas imagens e representações socialmente produzidas sobre cada espaço, pode exercer-se como condicionamento de mentalidades, comportamentos e hábitos.

Da escala da cidade como um todo, na qual se percebe em conjunto a espacialidade do “público” e do “privado” e a cambiável relação entre ambos, até a escala de uma única construção ou parte dela (“nanoterritórios”), o poder se encontra, por assim dizer, *inscrito* nas formas espaciais do substrato. Embora geógrafos de formação venham, há um bom tempo, se ocupando com a espacialidade do poder, as contribuições detalhadas para o estudo de como as formas espaciais influenciam e se ajustam às relações de poder existentes ou podem acomodar novas relações de poder não têm sido nada frequentes. Um urbanista como Kevin Lynch, ao discutir a “dimensão de *performance*” controle em seu livro sobre a “boa forma urbana” (LYNCH, 1994), deu uma eminente contribuição teórico-conceitual e metodológica, mas sem relação direta com a presente preocupação com os “espaços da participação popular” e os “espaços da autonomia”.

Uma das razões para a já mencionada preponderância das análises da espacialidade do poder heterônomo sobre as reflexões acerca da espacialidade de um poder autônomo reside, certamente, no simples fato de que as sociedades e instituições heterônomas é que têm sido, de longe, a regra ao longo da história da humanidade, sendo a autonomia a exceção. Isso não impede, todavia, os exercícios de imaginação e o resgate de ilustrações empíricas que fujam à regra. Até dispositivos de defesa e proteção, como muros e baluartes, embora tenham estado, historicamente – é até supérfluo lembrar –, quase sempre a serviço da defesa de ordens sociais essencialmente caracterizadas por assimetrias estruturais e opressão, não precisam ser *sempre e necessariamente* produzidos para servir à segregação e à auto-segregação, à defesa ilegítima de privilégios e à exclusão de benefi-

cios por restrição da acessibilidade: sem querer fechar os olhos para o deplorável instituto da escravidão, não foi a sua manutenção, mas sim a defesa da independência da *pólis* contra possíveis inimigos externos que fez com que nem mesmo a Atenas democrática da Antigüidade pudesse abdicar de seu assim chamado Longo Muro (26 km, formando um dispositivo defensivo que guarnecia Atenas e o porto de Pireu), cuja construção iniciou-se em 459 a.c (MEIER, 1997:367-8). Entretanto, mais importante do que isso é que as formas espaciais do poder não se circunscrevem às que *separam e protegem*; em se tratando do poder autônomo e da participação popular, interessam, sobretudo, as formas e os objetos geográficos que propiciam a *reunião* e o *encontro*.

O presente capítulo é dedicado, precipuamente, à análise e à exploração das possibilidades de transformação e uso do espaço para fins de sua acomodação às necessidades de uma gestão da cidade a mais democrática possível, mesmo ainda *no interior* de uma ordem heterônoma. Apesar de a velha democracia direta dos gregos ter padecido da mácula fundamental da ausência de universalismo, *para aqueles que eram considerados cidadãos* (indivíduos livres do sexo masculino e maiores de idade, via de regra nascidos de pai ateniense, ou, após Péricles, de pai e mãe atenienses [GLOTZ, 1988:127]) ela, sem dúvida, propiciou o que se pode considerar como um exemplo de sociedade basicamente autônoma. Por essa razão, a ilustração interessantíssima que é a espacialidade democrática da Grécia antiga será abordada, principalmente, na Parte III, devido à sua relevância como fonte de inspiração (ainda que distante e indireta), muito embora essa Parte III se dedique, principalmente, a refletir sobre o futuro, e não a escavar o passado. Apesar disso, a lembrança de alguns elementos dessa que foi a mais brilhante espacialidade democrática herdada do passado pode ser útil também neste Subcapítulo 5.1, pelos *insights* que de seu exame se podem extrair para as tarefas do presente, razão pela qual se passa, a seguir, a discorrer um pouco sobre o assunto. O tema da espacialidade democrática grega será retomado no Cap. 2 da última parte deste livro.

O símbolo por excelência da democracia ateniense (e da democracia grega em geral, que teve em Atenas seu exemplar mais fulgurante e centro de difusão principal) é a *ágora*. Não é à toa, portanto, que foi ela escolhida para estar no título deste livro, como contraponto ao símbolo espacial do cerceamento da liberdade que é a prisão.

A *ágora* era um misto de praça de mercado e local de encontro, confabulação e reunião; mais do que isso: era o local onde se concentrava a cena pública da

pólis democrática, abrangendo, dentro dos seus limites ou no seu entorno, diversos edifícios públicos. Significativamente, *ágora* vem do verbo *ageiro*, que significa juntar, reunir, e a própria palavra *ágora* significava, originalmente, reunião, e era utilizada para referir-se à reunião de tropas militares.

A *ágora* mais célebre é, sem dúvida, aquela da *pólis* mais importante e emblemática da democracia grega, que exerceu influência sobre as outras cidades: a *ágora* de Atenas. Por sua complexidade, no caso de Atenas, mais do que de qualquer outra *pólis*, pode-se empregar a expressão “complexo da *ágora*”. Da comparação das figuras 18 e 19, inseridas no Cap. 2 da Parte III, ressalta a grande quantidade de edifícios públicos e marcos paisagísticos, sendo que, ao longo dos séculos, essa densidade de construções aumentou consideravelmente.

A *ágora* ateniense que existiu durante o período democrático foi, inicialmente, herdada da época de Sólon (século VI a.C.), que iniciou o processo de deslocamento, para lá, das funções públicas, após se constatar que a antiga *ágora* havia-se tornado pequena demais. Na verdade, a *ágora* foi sendo progressivamente modificada e, com Clístenes, o grande reformador sob o qual se iniciou o período maduro da democracia de Atenas, que haveria de durar por cerca de duzentos anos, novas modificações foram realizadas.

De acordo com um escritor de comédias, Eubulos (século IV a.C.), podia-se obter de tudo na *ágora*: “figos, oficiais de justiça, uvas, maçãs, testemunhos, rosas, mel, processos, mirra, instrumentos para sorteio, anéis, relógios de água, leis e acusações.” Por aí já se tem uma idéia da diversidade e da vitalidade da cena pública que esse espaço acolhia. Circundando um grande espaço aberto – uma verdadeira praça, embora bastante irregular –, o complexo da *ágora* incluía construções as mais variadas: templos, altares, um púlpito para oradores, monumentos, a cadeia e vários edifícios públicos, como o *Metroon* (arquivo), o *Bouleuterion* (prédio de reuniões do “Conselho dos Quinhentos”) e o *Tholos* ou *Prytaneion* (prédio onde se reuniam e trabalhavam os cinquenta “prítanes”, que eram uma espécie de “comissão executiva” da *boulé*), entre outros. O complexo da *ágora* era, por conseguinte, a sede de edifícios administrativos e judiciários; englobava, além disso, um local de mercado, e espetáculos teatrais também eram lá encenados (sobretudo no período anterior à inauguração do Teatro de Dioniso). Como se tudo isso não bastasse, competições esportivas e até mesmo corridas de cavalos ali se realizavam. E, por último, mas não com menor ênfase, a *ágora* serviu de local de reunião para a assembléia dos cidadãos (*ekklesia*), até que, devido

ao crescimento do número daqueles que a freqüentavam, passou-se a utilizar uma suave encosta de uma colina próxima, a Pnyx, para tal fim.

As duas instituições mais importantes da democracia ateniense (e grega em geral) eram a *boulé* e a *ekklesia*; por conseguinte, os objetos geográficos que as acolhiam em seu funcionamento merecem, diante dos propósitos do presente livro, especial atenção.

A *boulé* ateniense era o “Conselho dos Quinhentos”, por conta dos seus quinhentos integrantes (cinquenta de cada uma das dez tribos). O número de integrantes de uma *boulé*, na velha Grécia, podia variar conforme a cidade, e o próprio nome admitia variações locais: enquanto nas cidades jônicas outros dois nomes eram também usados para designar instituições aparentadas, ainda que não necessariamente idênticas (*gerousia* e *synedrion*), nas cidades dóricas a *boulé* era conhecida como *alia*, *apella* ou *aliaia*. A *boulé* tinha, na Atenas democrática, a missão de preparar o terreno, operacionalmente, para as decisões que seriam tomadas, em caráter definitivo, pela *ekklesia*, que era quem, em última instância, deliberava e detinha a palavra final. A *boulé*, por assim dizer, organizava a pauta de debates e encaminhava os temas a serem tratados na assembléia, elaborando projetos de lei e propostas diversas (*provouleumata*). A *boulé*, diga-se de passagem, não surgiu como órgão a serviço da democracia: originalmente se tratava de uma instância decisória que tinha caráter oligárquico. Na verdade, a cidade plenamente democrática e a cidade aristocrática que a precedeu tinham as mesmas instituições (*ekklesia* e *boulé*); o número de participantes e beneficiários, porém, sobretudo da assembléia do povo, juntamente com os poderes de cada órgão e as relações de poder entre eles, conferia “a instituições idênticas na aparência um caráter na realidade totalmente diverso” (GLOTZ, 1988:67). Com o advento da democracia, amplos setores foram integrados à plena cidadania (com exceção dos estrangeiros – os metecos, *métoikoi* = “aqueles que vivem junto” –, as mulheres e, claro, os escravos), e qualquer cidadão maior de trinta anos poderia ser escolhido (por sorteio) para integrar a *boulé*, com um mandato de um ano de duração.

O prédio que abrigava a *boulé* era o *bouleuterion*. Em Atenas, o primeiro *bouleuterion*, localizado no lado oeste da ágora, foi construído em fins do século VI a.C., durante o período do grande reformador Clístenes, considerado o marco inicial da democracia propriamente dita. O “velho *bouleuterion*” consistia em uma antecâmara retangular e um salão-plenário também retangular, com capacidade para aproximadamente setecentas pessoas. Cerca de cem anos mais tarde, no final do século V, foi construído um novo *bouleuterion*, em um prédio mais uma

vez retangular, dotado de janelas; no entanto, os bancos de madeira, diferentemente do que ocorria com o “velho *bouleuterion*”, eram dispostos semicircularmente em torno de uma arena ou palco central, assumindo, portanto, a forma de um anfiteatro dentro da construção de pedra (vide figs. 18 e 19 no Cap. 2 da Parte III). O “velho *bouleuterion*” passou a ser usado, após a construção do novo, para guardar documentos e outras finalidades.

A assembléia (*ekklesia*) do povo, ou dos cidadãos (do *demos*), era, como já se observou, a instância decisória principal e definitiva da *pólis* democrática. Em Atenas, em virtude da expansão do número de cidadãos, sucessivas intervenções espaciais se fizeram necessárias para oferecer à *ekklesia* um local de reunião adequado. Quando a ágora mostrou-se pequena, a assembléia passou a ter lugar na colina conhecida como Pnyx, localizada a sudoeste da Acrópole, adaptada para funcionar como anfiteatro e acomodar milhares de pessoas. Para acolher a *ekklesia*, a Pnyx passou, na verdade, por duas grandes remodelações, que expandiram a sua capacidade; chegou a poder comportar quinze mil pessoas (BLEICKEN, 1995:192). O objeto geográfico produzido *ad hoc* para abrigar a *ekklesia* era conhecido, e aliás não só em Atenas, como *ekklesiasterion*.

Como se vê, portanto, a democracia, já com Clístenes, preocupou-se, como não poderia deixar de ser, com a questão de encontrar, adaptar ou produzir formas espaciais adequadas para acolherem as funções públicas da vida democrática. Tais formas eram, não somente em suas dimensões, mas também em sua geometria, conformes à necessidade do regime democrático; não é puro acaso o fato de que formas circulares ou semicirculares, em formato de anfiteatro, constituíam a predileção dos gregos.

Somente para completar o quadro, havia ainda, além da *boulé* e da *ekklesia*, a “prítania”, que era composta pelos “prítanes”. Os prítanes alojavam-se num edifício especial, em formato redondo no caso ateniense, o *Prytaneion* (também chamado de *Tholos*), vizinho do *bouleuterion*. Assim como a *boulé* preparava o terreno para as decisões da *ekklesia*, as quais tinham caráter definitivo, a *boulé* era, também ela, composta por um número demasiado alto de membros para se desincumbir agilmente de certas tarefas de rotina:

Como no caso da *ekklesia*, a *boulé* dos Quinhentos não podia ficar reunida, sem interrupção, durante todo um ano. Precisava, para a solução dos assuntos ordinários e para a preparação de seus trabalhos, de uma comissão permanente, de um comitê diretor. O princípio democrático, no entanto, não

podia admitir que, durante todo um ano, o Conselho, essa vergôntea da *ekklesia*, tivesse como chefes as mesmas pessoas. Ora, o Conselho compunha-se de dez seções, correspondendo cada uma a uma tribo. Que seria mais simples, mais conforme às idéias constitucionais de Clístenes [ver, sobre a reforma de Clístenes, o próximo subcapítulo], do que fazer com que cada tribo, por sua vez, exercesse a pritania? A cada uma delas cabia esse exercício, durante um décimo do ano. Era o sorteio que determinava a ordem segundo a qual cada tribo era investida dessa honra (...). (GLOTZ, 1988:154-5)

Dando um salto de quase dois milênios e meio, é o momento, agora, de se voltar o olhar para a contemporaneidade. Na escala da cidade (mesolocal), o que predomina, hoje? Em vez do desejo de participação... desinteresse, frustração e alienação. O encontro, mesmo o conflituoso (as barricadas...), é sabotado mais e mais, não só pela atomização, mas pela auto-segregação e pela apartação das elites e classes médias. Os espaços públicos, cercados e/ou monitorados sob o signo do medo, se transformam e se pervertem. Como antípodas sociopolíticos da ágora grega, *locus* importante da *paidéia* democrática no cotidiano, “condomínios exclusivos” (*gated communities*) funcionam crescentemente como espaços inibidores de processos libertogênicos, bolhas de socialização elitista.

Numerosos autores têm reconhecido e estudado a problemática do “declínio” dos espaços públicos, ainda que de maneiras distintas e, por conseguinte, chegando a interpretações nem sempre convergentes. Apenas para ficar em alguns poucos exemplos: a importante coletânea organizada por Michael Sorkin e publicada em 1992, *Variations on a Theme Park*, chegou a trazer como subtítulo a expressão “fim do espaço público” ([*The American City and the*] *End of Public Space*), e Sorkin provoca contundentemente o leitor logo em sua introdução à coletânea, comparando a nova cidade que emerge, a “*Cyberbia*” *high-tech*, excludente e pasteurizada, a um parque temático (*theme park*), e lembrando que “[i]n the ‘public’ spaces of the theme park or the shopping mall, speech itself is restricted: there are no demonstrations in Disneyland”, para logo em seguida concluir, enfaticamente: “The effort to reclaim the city is the struggle of democracy itself” (SORKIN, 1992:XV). Peter MARCUSE (1997a; 1997b), situado dentro da tradição marxista (como muitos dos autores da coletânea organizada por Sorkin), insere a problemática dos espaços públicos, por ele tratada em um nível bastante geral, no contexto da análise das mudanças recentes nos padrões de segregação nas cidades contemporâneas, em especial nas norte-americanas, que ele denomina, adotando

a expressão popularizada pela “Escola Regulacionista”, “pós-fordistas” (MARCUSE, 1997a; vide, para uma análise pormenorizada da contribuição de Marcuse, o Cap. II desta Parte II). Murray Bookchin, neo-anarquista, que diagnostica um “historic decline of the city as an authentic arena of political life”, bem como “the decline of the very notion of citizenship” (BOOKCHIN, 1992:1), não concebe a reversão do fenômeno como dissociável da luta por uma sociedade substancialmente diferente da capitalista. SIEBEL e WEHRHEIM (2003), impregnados pela realidade europeia, não negam a problemática que atravessam os espaços públicos, mas clamam para que se evite exagerar a sua dramaticidade (segundo eles, a “vigilância” [*Überwachung*], por conta do medo do crime e da violência, não chega a esterilizar por completo o espaço público) e, sobretudo, para que não se idealize alguma situação passada, uma vez que, como eles grifam, a realidade nunca correspondeu exatamente à idealização que às vezes se faz do espaço público. Jan Wehrheim, um ano antes de publicar o supracitado artigo em co-autoria, já havia publicado um importante livro em que examina em detalhes o que sucede com os espaços públicos da “cidade vigiada/monitorada” (*überwachte Stadt*) (WEHRHEIM, 2002). Contrastando com Marcuse, Bookchin e outros, BERDOULAY e MORALES (1999) adotam uma perspectiva extremamente otimista quanto à possibilidade de promoção do espaço público, deixando-se inspirar por Barcelona (Berdoulay, anteriormente, já havia apostado em uma valorização da idéia de lugar [*“stratégie de lieu”*] como forma de superar a crise dos espaços públicos, buscando conciliar o prestigiamento destes com a noção de identidade coletiva [BERDOULAY, 1997]). Por aí se pode ter uma razoável idéia da diversidade dos enfoques atualmente disponíveis no mercado de idéias. No cenário brasileiro, Teresa CALDEIRA (2000), representante de uma Antropologia Urbana razoavelmente crítica, é, atualmente, uma das referências mais importantes; P. C. da Costa GOMES (2002), dentro da tradição do liberalismo político, é outro autor que se vem debruçando sobre a temática dos espaços públicos e seus problemas, devotando particular atenção à dimensão espacial da questão.

Também o autor do presente livro se tem ocupado do assunto dos espaços públicos desde meados da década de 90, inserindo-o no contexto de suas análises e reflexões sobre a “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial” de certas cidades/metrópoles (ver Cap. II a seguir). A problemática dos espaços públicos é posicionada no interior de uma análise da realidade espacial mais ampla que um líder favelado entrevistado (em 1994) pelo autor denominou “áreas neutras” (isto é, o “asfalto”, a “cidade formal”, não submetida diretamente, ao contrário das

favelas, ao controle por parte de alguma quadrilha operando no tráfico de drogas de varejo). O que o referido líder favelado tinha sobretudo em mente, porém, não eram os espaços privados da cidade dita formal, mas justamente os espaços públicos, que se foram tornando (no Rio, em São Paulo e em muitas outras cidades, no Brasil e em muitos outros países), ao longo das últimas décadas, espaços “hipervulneráveis” do ângulo da segurança pública. Em seus trabalhos, o autor do presente livro, tomando como referências empíricas principais as metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, retraduziu ligeiramente as “áreas neutras” como aqueles espaços situados entre dois extremos – os espaços segregados, principalmente favelas, cada vez mais controlados por criminosos, e os espaços por excelência da auto-segregação, os “condomínios exclusivos” –, sendo os espaços públicos da “cidade formal” particularmente afetados pela violência e pelo medo da violência e da criminalidade (esse assunto será abordado com mais vagar no Cap. 11 desta Parte II).

Autores que têm funcionado como referências básicas para todo esse debate mais específico sobre o urbano são, sobretudo, Jürgen Habermas, com seu clássico estudo sobre a “mudança estrutural na esfera pública” (HABERMAS, 1990a), e Richard Sennett, com seu importante livro sobre o “declínio do homem público” (SENNETT, 1995). Ambos têm, porém, sofrido um certo tipo de crítica em decorrência do que é considerado como a mensagem “idealizadora” embutida nesses seus trabalhos: como se tivesse existido uma “época áurea” no passado, em que a cena pública e o espaço público teriam correspondido ao ideal normativo universalista/includente (acesso igualitário etc.). Contudo, mesmo os autores que (com razão, diga-se de passagem) rejeitam um enfoque evolucionista, como, muito explicitamente, GOMES (2002) e SIEBEL e WEHRHEIM (2003), não se furtam a admitir, de bom grado, que há, obviamente, tendências em curso que são, também por eles, valoradas como negativas e preocupantes. Assim, portanto, a rejeição do linearismo e do evolucionismo não precisa desaguar em uma rejeição por completo de termos como “declínio” e seus similares, desde que se qualifiquem os termos de modo a evitar mal-entendidos.

Um dos males de que padecem muitas das contribuições para o debate em torno dos espaços públicos é o fato de que o leitor é abandonado, não raras vezes, com uma certa sensação de desalento.

Estudiosos mais nitidamente situados no interior da tradição marxista costumam dar algumas relevantes contribuições na hora de contextualizar o que se passa na escala intra-urbana à luz de processos econômicos e políticos em escala

global e nacional; por outro lado, eles freqüentemente (e coerentemente com seu arcabouço teórico e político-filosófico típico) descuram um exame em escala microlocal da experiência criativa do atores concretos, pondo o acento, deliberadamente ou não, em uma contraposição entre a vitimização aqui e agora dos oprimidos (definidos e redefinidos de várias maneiras: “excluídos”, *urban underclass* etc.) e a necessidade (nem sempre explicitada, mas sempre implícita) de algum tipo de mudança social profunda. Contra o pano de fundo de um quadro pintado como mais ou menos apocalíptico (não inteiramente sem razão, mas muitas vezes abusando-se de termos como “exclusão” e pecando-se por falta de sutileza analítica⁸¹), remetem-se as esperanças para um processo apenas vagamente ou subliminarmente mencionado e referido a uma escala temporal de (subentende-se) longo prazo.

Quanto aos analistas mais conservadores, seu limite mais importante é dado por um problema de base político-axiológica, e que pode ser qualificado de “medo das massas”. Desfia-se um rosário de reclamações e lamentos (e o que não falta são razões para lamúrias e exemplos de “abandono”, “feiúra” ou “subversão” do espaço público), mas o que falta é uma atenção às ações e reações positivas e fecundas que também podem brotar e têm brotado, especialmente entre os pobres e aqueles que com eles cooperam no interior dos ativismos. A questão é que, se o “povo”, se as “massas” não necessariamente agem/reagem de maneira construtiva ou coerente (longe deste autor sugerir qualquer coisa no estilo *vox populi, vox*

⁸¹ Vale a pena chamar a atenção para o fato de que, como WEHRHEIM (2002:29 e segs.) fez notar, o enfoque sobre uma *urban underclass*, tipicamente norte-americano, superenfatiza o aspecto da “exclusão”, ao passo que a abordagem alemã sintetizada na expressão *soziale Ausgrenzung* (à primeira vista igualmente monocentrada, visto que *soziale Ausgrenzung* significa exclusão social) mostra, de maneira mais adequada, a coexistência de um vetor de exclusão (relativa) com um de integração (obviamente subalterna). Não simplesmente na “exclusão” ou no aumento do número de pobres residiria a novidade das últimas duas décadas em matéria de pobreza e desigualdade, mas na transformação do tipo de exclusão e de sua relação com o pólo da integração. Registre-se ainda que não só autores posicionados na esquerda do espectro político se utilizam da expressão *urban underclass* – muitíssimo pelo contrário: como fez notar WEHRHEIM (2002:35 e segs.), há um enfoque culturalista muito disseminado que atribui aos próprios pobres a responsabilidade por sua situação e os criminaliza aprioristicamente (conquanto se estabeleça que nem todo integrante da *underclass* é pobre – por exemplo, para Ken Auletta [apud WEHRHEIM, 2002:36] a maior parte dos *street criminals* não é exatamente pobre, tendo abraçado o crime por razões morais e culturais), com isso ajudando a insuflar o medo e a legitimar medidas hiperconservadoras, antipopulares e repressivas. O conceito e a discussão norte-americanos sobre a “*urban underclass*” têm sido, aliás, com freqüência rejeitados por pesquisadores europeus, seja por sua carga ideológica e moralizante (uma dose de desprezo pelo “subproletariado” e, como se disse, não raro uma ponta de culpabilização dos pobres por sua pobreza, sem adequada atenção aos condicionantes estruturais), seja por sua inaplicabilidade à Europa (HÄUSSERMANN *et al.*, 2004:13 e segs.; ENGBERSEN, 2004:99 e segs.).

Dei), é das bases sociais, da sociedade civil (e sobretudo dos pobres) – ainda que o Estado não possa deixar de ser levado em conta, e ainda que ele possa desempenhar, aqui e ali, um papel positivo – que podem surgir experiências inspiradoras e, no longo prazo, resistências e tendências de reversão. Além do mais, se não há “sabedoria popular” (ou “saber local”) ou “bom senso” que garanta decisões substantivas acertadas por parte das bases, proceduralmente a forma mais legítima (ou, no limite, a única verdadeiramente legítima) de se buscarem soluções é, de um ângulo *radicalmente* democrático, aquela situação em que todos os cidadãos efetivamente decidem, sem serem tutelados. Com isso, chega-se ao tema da participação popular direta e de sua importância mesmo no interior de sociedades heterônomas, núcleo desta Parte II do livro: é preciso abrir e multiplicar os canais e as experiências participativos, como estratégia de investimento em uma “pedagogia urbana” alternativa e de valorização de resistências e focos de criatividade que, mesmo quando “pequenos”, podem, por efeito de sinergia, acabar dando frutos de médio e até longo prazo, em matéria de construção de consciência de direitos e prática de organização.

Quando, em 2000, militantes do MTST e famílias de sem-teto “ocuparam”, ordeiramente, mas causando alvoroço e até mesmo pânico entre os clientes de classe média e os lojistas, a praça de alimentação de um *shopping center* da Zona Sul do Rio de Janeiro para comerem seus sanduíches de pão com mortadela trazidos de casa, eles estavam *ressignificando* e (efemeramente) *territorializando* um espaço “público”-privado de forma extremamente criativa e impactante (coisa que foi reducionisticamente interpretada por José Murilo de CARVALHO [2003:228], em um comentário ligeiro, como simples identificação com o consumismo da classe média). Quando os *squatters* ligados ao mesmo MTST ocupam terrenos ociosos e lá acampam, transformam uma área “baldia”, ou mantida vazia por razões especulativas, em um complexo que compreende tanto espaços privados quanto de uso coletivo, desenvolvendo relações de sociabilidade bem diferentes do mundo atomizado dos prédios de classe média (coisa, aliás, bem típica das ocupações de sem-teto, “horizontais”, no caso de terrenos, ou “verticais”, no caso de prédios abandonados). Com frequência, nas bordas do sistema podem ser observados sinais e evidências não só de reapropriação e ressignificação de espaços públicos (como bem mostram os grafites do *hip-hop*), como também de criativa conversão de espaços improváveis em palcos improvisados de algum tipo de cena pública, menos ou mais inclusiva, especialmente por parte de jovens. Isso “compensa” a negatividade das tendências observáveis? Decerto que não. São,

essas manifestações, suficientes, por si sós, para reverter o quadro? Por enquanto, não passam de reações interessantes, mas não muito mais que isso. Mas são, também, *sintomáticas* – no sentido de que a tese do “conformismo generalizado” não pode ser absolutizada a ponto de nos cegar para o que se passa “nas nossas barbas”, e sintomas de que é justamente nas bordas do sistema e em meio aos escombros que ele produz que devem ser procurados os germes e os maiores potenciais da superação do quadro por todos lamentado. É da luta por autonomia e do apoio a iniciativas que representem ganhos de autonomia que, enfim, se trata...

Na escala da construção: quais seriam ou poderiam ser os equivalentes atuais do *ekklesiasterion*, para além de espaços como estádios e outros prédios temporariamente refuncionalizados?... É perfeitamente possível, inclusive, imaginar complexos de espaços multifuncionais, que poderiam reunir um local para assembleias, um arquivo reunindo a memória das lutas populares, salas para “oficinas”, salas de projeção... E o que já vem sendo feito, em matéria de refuncionalizações e reestruturações – *com o Estado* (experiências formais de participação), *contra o Estado* ou *apesar do Estado*? Assembleias populares, por exemplo de orçamento participativo, têm ocorrido em locais improvisados, que não foram projetados para essa finalidade: ginásios esportivos, galpões, escolas... Essa é uma solução, considerando o longo prazo, precária e, provavelmente, provisória: se o processo e a rotina forem muito bem-sucedidos e tiverem a chance de prosperar, sem interrupções ditadas por mudanças na conjuntura política municipal, o crescimento do número de participantes mostrará, mais cedo ou mais tarde, os limites dessa solução, pois ficará difícil abrigar os participantes, mesmo com a necessária descentralização territorial. Além do mais, as formas espaciais nem sempre são adequadas para acolher assembleias democráticas, e uma refuncionalização com base em pequenos e efêmeros arranjos internos não consegue neutralizar inteiramente o fato de que aquela construção não foi projetada para aquele fim. É preciso, assim, investir na produção de formas espaciais apropriadas – seu tamanho, sua geometria, sua estética. Haverá suporte político para esse tipo de investimento (que não há de ser pequeno e talvez só seja economicamente viável como um processo gradual e lento, dada a situação financeira de muitas prefeituras)? Quanto o Executivo municipal, mas não só ele, e sim também a sociedade civil, estarão dispostos a investir?...

Como prevenir é melhor que remediar, é conveniente destacar uma coisa, para evitar qualquer mal-entendido. Apesar da alusão feita acima aos “equivalentes de hoje do *ekklesiasterion*”, ou da centralidade que a figura/metáfora da ágora assume neste livro, tendo por trás um projeto político-social que inclui uma

reconstrução das relações entre as esferas pública e privada, a democracia ateniense se reveste de um valor (não-absoluto) como “bússola normativa”, sem que com isso se esteja a pressupor a possibilidade de qualquer coisa como um “retorno” à divisão entre o público e o privado exatamente como na antiga Grécia. Recordando o filósofo Giorgio Agamben e sua reflexão a propósito da situação-limite dos campos de concentração e da imbricação entre o público e o privado sob o primado da “biopolítica” da modernidade (AGAMBEN, 2002), pode-se admitir que uma certa “inocência” foi irremediavelmente perdida. As circunstâncias atuais, em matéria de imaginário e de condições gerais de vida, são muito diversas daquelas que emolduraram a antiga democracia. Tão diversas que empregar termos como “retorno” ou “restauração” seria nada mais que professar um fantasismo irresponsável. Decerto não se cogita, portanto, de qualquer “restauração”. Mas é instrutivo e profícuo socorrer-se da experiência grega como uma *referência inspiradora* para o esforço de reconstrução que se afigura necessário.

5.2. Territórios e lugares

Território e lugar são termos que, nas ciências sociais, têm por trás de si, cada um deles, conceitos e noções díspares, conflitantes mesmo. Não há, como sói acontecer nas ciências que se ocupam da sociedade, consenso absoluto. O tratamento que se segue, por conseguinte, parte de escolhas deliberadas, fruto das preferências do autor. Não são, apesar disso, escolhas inteiramente arbitrárias, e deve-se registrar, a favor delas, que, a par de outras virtudes, de natureza mais substantiva (maior alcance explicativo, melhor capacidade de diferenciação etc.), estão elas em sintonia com as tendências mais recentes do debate conceitual e teórico.

Território: para muitos, esse vocábulo é, ainda hoje, quase que sinônimo de espaço geográfico. Ainda que não lhes escape a vinculação tradicionalíssima entre essa palavra e o discurso político do Estado-nação (“território nacional”), muitos, e mesmo geógrafos e cientistas políticos, usam o termo um tanto descuidadamente, ou não extraem todas as conseqüências em matéria de depuração e refinamento conceitual. Neste livro, como em trabalhos anteriores do autor, o território “é, fundamentalmente, um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (SOUZA, 1995a:78).

Faça-se, agora, uma breve pausa: o que é o poder? Não somente na linguagem do senso comum, mas também nas próprias teorias políticas, é possível cons-

tatar, como assinalou MALUSCHKE (1991:354), uma apreciável quantidade de superposições entre os conceitos de poder, dominação, violência, autoridade e competência. Superposições (e até mesmo confusões) desse teor costumam estar, nas ciências sociais, associadas a divergências de fundo metateórico, nem sempre explicitadas. Hannah Arendt, refletindo sobre a natureza do poder, já lamentara que esse conceito fosse tão freqüentemente confundido ou indevidamente vinculado à violência, à força e ao vigor, e também à dominação (inclusive por parte de ilustres tradições, como a weberiana). Para ela,

[o] poder é sempre, como diríamos, hoje, um potencial de poder, não uma entidade imutável, mensurável e confiável como a força. Enquanto a força é a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam. (...) Um grupo de homens relativamente pequeno, mas bem organizado, pode governar, por tempo quase indeterminado, vastos e populosos impérios (...). Por outro lado, a revolta popular contra governantes materialmente fortes pode gerar um poder praticamente irresistível, mesmo quando se renuncia à violência face a forças materiais vastamente superiores. (ARENDT, 1983:212-3)

E mais:

[O] poder não pode ser armazenado e mantido em reserva para casos de emergência, como os instrumentos da violência: só existe em sua efetivação. (ARENDT, 1983:212)

Em outro livro, especificamente sobre a violência, complementou Arendt:

O “poder” corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, “o seu poder” também desaparece. (...)

“Vigor” designa inequivocamente alguma coisa no singular, uma entidade individual; trata-se de uma qualidade inerente a um objeto ou pessoa e que pertence ao seu caráter (...). (...)

A “força”, que usamos frequentemente no linguajar diário como sinônimo de violência, especialmente quando a violência é usada como meio de coerção, deveria ser reservada, na linguagem terminológica, para designar as “forças da natureza” ou as “forças das circunstâncias” (*la force des choses*), isto é, para indicar a energia liberada através de movimentos físicos ou sociais.

A “autoridade” (...) pode ser [um termo] aplicado às pessoas (...) ou pode ser aplicado a cargos (...). A sua característica é o reconhecimento sem discussões por aqueles que são solicitados a obedecer; nem a coerção e nem a persuasão são necessárias. (...)

A “violência”, finalmente, (...), distingue-se por seu caráter instrumental. (ARENDT, 1985:24-5)

Mais adiante, argumentos poderosos:

O confronto entre os tanques russos e a resistência inteiramente não-violenta do povo da Tchecoslováquia [Arendt refere-se à Primavera de Praga, em 1968], é um caso típico de uma confrontação entre a violência e o poder em seu estado puro. (...). À violência sempre é dado destruir o poder; do cano de uma arma despenda o domínio mais eficaz, que resulta na mais perfeita e imediata obediência. O que jamais poderá florescer da violência é o poder. (...)

O domínio através da violência pura vem à baila quando o poder está em vias de ser perdido (...).

Resumindo: politicamente falando, é insuficiente dizer não serem o poder e a violência a mesma coisa. O poder e a violência se opõem: onde um domina de forma absoluta, o outro está ausente. (ARENDT, 1985:29-30)

Cornelius Castoriadis distinguiu entre poder explícito, que é o exercício do poder vinculado ao governo, e infrapoder, que é a introjeção coletiva de valores (significações imaginárias sociais) que induzem comportamentos conformes a um certo *nomos*, a uma certa “ordem” social. Castoriadis, porém, a exemplo de Hannah Arendt, não “demonizou” o poder, diferentemente da maioria dos pensa-

dores e militantes anarquistas. Um caso de “demonização” implícita é o de Foucault, ao focalizar, preferencialmente, exemplos de poder opressor e repressor, heterônomo, ainda que tenha explicitamente proclamado a necessidade de libertar o conceito de poder de sua apreensão puramente “negativa”, como proibição, entendendo o poder também por trás da produção de disciplina e “eficiência” (FOUCAULT, 1994). Ora, o poder pode muito bem ser autônomo, e não necessariamente heterônomo, ainda que explorar essa possibilidade seja algo pouco compatível com um pessimismo de tipo foucaultiano, com seus laivos estruturalistas e sua convicção de que a categoria do sujeito ter-se-ia tornado “supérflua”. Uma coletividade, ao acordar livremente – com todos os membros em igualdade de condições no processo decisório – *regras* no tocante à organização de um espaço (um imóvel ocupado por sem-teto, uma biblioteca libertária, um centro acadêmico universitário...), definindo, inclusive, possíveis punições para os transgressores dessas regras, está exercendo poder e configurando-o como um conjunto de normas. O fato de essas normas poderem ser discutidas e rediscutidas a qualquer momento, podendo ser mudadas em vez de serem vistas como inquestionáveis ou convertidas em tabus, indica que se está diante de um poder não-heterônomo, e não que se está diante da ausência de poder.

Acompanhando-se Hannah Arendt em sua reflexão, verifica-se que o poder “puro”, sem o concurso da violência como coadjuvante, é, na verdade, algo fundado sobre o entendimento, dialogicamente (o que não exclui, decerto, o engodo, a mentira, a falta de sinceridade, a mistificação, a manipulação retórica...); portanto, algo perfeitamente compatível com a autonomia individual e coletiva. Enquanto o poder heterônomo dificilmente poderá renunciar ao auxílio da violência, ainda que apenas latente (como ameaça), a não ser na situação hipotética de um formidável e hipertotalitário controle ideológico ou teocrático, o poder autônomo nem sempre poderá renunciar a instrumentos de coerção e violência, com a finalidade de autodefesa (dos muros da Atenas clássica ao exército makhnovista na Ucrânia durante os anos de guerra civil que se seguiram à Revolução Russa), ou também para garantir a “ordem pública” (já que crimes violentos, por razões variadas, seguramente não desapareceriam por completo). Apesar disso, de um ponto de vista autonomista a violência é algo a ser desprezado e utilizado como ultimíssimo recurso, e não um objeto de culto e reverência.

Quando se fala em território, o que está em jogo é, acima de tudo, a junção dos conceitos de espaço e poder. Mesmo assinalando que a questão primordial é “quem domina, governa ou influencia e como domina, governa ou influencia esse

espaço?” (SOUZA, 1995a:78-9), a dominação e o governo, aqui, não devem ser associados exclusivamente à violência e à força bélica, mesmo que eles não estejam ausentes como fatores de manutenção do poder, como, na prática, sempre ocorre com o exercício do poder heterônomo – seja na escala do Estado-nação, seja na escala de um espaço segregado territorializado por traficantes de drogas de varejo. Mas, até mesmo fora de um contexto radicalmente democrático e dialógico há que se buscar o componente de *consentimento* no exercício do poder e, por conseguinte, do controle sobre um espaço. Uma vez que o espaço territorializado é, em última análise, um instrumento de exercício de poder, a questão anterior traz embutida, latente, esta outra, que a precisa: *quem domina, governa ou influencia quem nesse espaço, e como?*

As razões específicas para se desejar territorializar um espaço e manter o controle sobre ele são várias, sempre ligadas ao substrato espacial em seu sentido material e, eventualmente, também aos significados atribuídos às formas espaciais: as *características geoecológicas* e, em particular, os *recursos naturais de uma certa área*; o *que se produz ou quem produz em um dado espaço*; as *ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço* ou objetos geográficos específicos (um santuário, por exemplo). Não se pretende negar, em absoluto, que esses aspectos possam ser de vital importância para que se compreenda a gênese de um território ou as razões do interesse por apossar-se de um espaço ou mantê-lo. Contudo, o território não deve, por conta disso, ser simplesmente confundido com o substrato espacial material que serve de referência para a territorialização. Os territórios não são “coisas”, matéria tangível, e sim “campos de força” (SOUZA, 1995a:97) que só existem enquanto duram as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas. O verdadeiro *Leitmotiv* do conceito de território é *político*, e não ecológico, econômico ou, como ocorre com o conceito de “lugar”, cultural-simbólico.

Da mesma maneira que na discussão do subcapítulo precedente, a propósito das formas espaciais do substrato, vale a pena, a respeito da reflexão sobre a relevância dos territórios e da malha territorial, revisitar a experiência da democracia grega, na qualidade de ilustração inicial.

A reforma de Clístenes, a partir de 510 a.C., preparou o terreno, por assim dizer, para o florescimento da democracia ateniense. É impressionante como essa reforma foi, cristalinamente, uma profunda reforma *sócio-espacial*, na qual a transformação da malha territorial (tendo por coadjuvante a refuncionalização e, às vezes, a reestruturação de formas espaciais) foi, a um só tempo, fruto e fator de

condicionamento das novas relações sociais. Assim enunciou a filósofa Marilena CHAUI (2003:132):

A reforma de Clístenes institui o espaço político ou a *pólis* propriamente dita. Combinando elementos de aritmética, geometria e demografia, Clístenes reordena a Ática (na parte que constituía o território de Atenas) distribuindo os *gêne* [≡ famílias] de maneira a retirar deles, pelo modo de sua distribuição no espaço, a concentração de seus poderes aristocráticos e oligárquicos. Para tanto, faz com que a unidade política de base e a proximidade territorial não coincidissem, de sorte que *gêne* vizinhos não constituíam uma base política legalmente reconhecida, impedindo, assim, o seu poderio.

Como procede Clístenes? Em primeiro lugar, reordena o espaço para definir cada unidade territorial: cria a *trítia*, uma circunscrição territorial de base, e institui trinta *trítias*. Em seguida, reordena a distribuição dos *gêne* para definir cada unidade social: reúne os *gêne* em dez tribos, cada uma das quais formada por três *trítias*, atribuídas a cada tribo por sorteio; o essencial, porém, foi a localização de cada uma das três *trítias*, pois não eram vizinhas e sim situadas em três pontos diferentes (uma no litoral, uma no interior e uma na cidade). A seguir, define a unidade política, o *dêmos*; cada *trítia* é formada por um conjunto de *dêmoi*, cada conjunto de cem *dêmoi* constituindo a unidade política de base, cada qual com suas assembléias, seus magistrados e suas festas religiosas, espaço público onde os atenienses fazem o aprendizado da vida política. A *pólis*, portanto, não era a cidade como conjunto de edifícios e ruas, nem os grupos de parentela, e sim o espaço político do território ateniense, tendo Atenas em seu centro urbano.

Detalhes adicionais sobre a dimensão espacial da reforma de Clístenes foram buscados junto ao historiador alemão Christian MEIER (1997:192-4), o qual, aliás, em um ponto específico (o papel do sorteio) corrige ou precisa o quadro oferecido por Chauí:

A nova ordem instaurada por Clístenes englobou dois componentes. De uma parte, ele constituiu um sistema de autogoverno em toda a Ática no interior de pequenas unidades de assentamento, na base da igualdade de direitos entre todos. De outra parte, ele criou um sistema complicado, no qual cidadãos das mais variadas partes do país foram postos em contato e relações de

cooperação, sendo que isso simultaneamente serviu para deixar bem presente a vontade dos cidadãos em Atenas. Ele introduziu *démoi*, novas tribos e um Conselho dos Quinhentos [a *Boulé*].

Os *démoi* eram compostos, normalmente, por uma aldeia ou uma pequena cidade. A par disso, pequenas áreas foram agrupadas para formar um *demos*; por outro lado, Atenas foi subdividida em vários *démoi* e a cidade de Brauron em dois. Daí se originou uma divisão local em cento e trinta e nove unidades, cada uma delas abrangendo pelo menos cerca de cem cidadãos, frequentemente alcançando centenas e, ocasionalmente, mais de mil.

(...)

Os *démoi* formavam as menores unidades do novo sistema de tribos. Tal sistema baseava-se em uma complicada combinação de agrupamentos e separações de distritos geográficos. A Ática foi subdividida em três regiões: a cidade de Atenas mais o seu entorno imediato até o litoral, o interior e a área costeira restante. Em cada uma delas os *démoi* foram agrupados em dez áreas, via de regra considerando-se a compartimentação geográfica do terreno. Dos trinta grupos de *démoi* daí resultantes Clístenes extraiu dez tribos, mediante a junção sempre de uma [trítia] da cidade, uma do litoral e uma do interior. Segundo conta a tradição, ele teria deixado que isso se decidisse por sorteio, conquanto tal seja improvável. As quantidades de membros das tribos teriam sido talvez muito díspares. Ele denominou as trinta áreas “terços” (*trittyes*), correspondendo à sua parcela das tribos. As tribos compreendiam, em média, cerca de três mil e quinhentos cidadãos.

Cada tribo – assim se pode resumir – deveria conter em si algo de cada uma das diversas regiões; cada região deveria estar presente em cada tribo. E, inversamente, nenhuma das tribos deveria representar interesses locais particulares.

Foi a “mistura” das populações, tendo por referência o território, e não mais a velha organização tribal, que possibilitou a unificação da massa dos cidadãos: “tribos e *demos* são estabelecidos numa base puramente geográfica; reúnem habitantes de um mesmo território, não parentes de mesmo sangue como os *gêne* e as *frátrias*, que subsistem sob sua forma antiga, mas que agora ficam fora da organização propriamente política.” (VERNANT, 1984:71) Singela quanto possa parecer, foi essa uma medida revolucionária, e um primor de artesanato político.

Quanto à democracia representativa, uma vez que o que neste livro interessa, em primeiro lugar, não é descrever sua natureza ou o seu “funcionamento” (o que

havia de ser comentado sobre esse assunto já o foi no Subcapítulo 1.1 da Parte I), mas, sim, partindo da constatação de suas limitações, explorar alternativas “pragmáticas” e viáveis *hic e nunc* (objeto desta Parte II) e refletir sobre alternativas radicais (na Parte III), não é o caso de se gastar muito papel e muita tinta com o significado da dimensão territorial nas democracias representativas contemporâneas. Entretanto, a explicação do restante ficaria um pouco prejudicada se se passasse diretamente, agora, para o exame dos “espaços da participação popular” no âmbito das experiências atuais de “co-gestão” Estado/sociedade civil sem, antes, estabelecer-se um contraste com a democracia representativa desacompanhada de rotinas de participação direta (excetuando-se a previsão formal de plebiscitos e referendos eventuais). Antes de se passar à discussão de como a dimensão espacial, e mais especificamente territorial, pode ser empregada para facilitar a participação (discussão essa a ser retomada, com mais profundidade, no Cap. 9 desta Parte II), é válido oferecer uma breve exposição sobre quais são e como se organizam os “espaços da democracia” no caso da democracia representativa.

Sobre isso há uma imensa literatura, assinada por geógrafos e cientistas políticos de formação (e também reflexões filosóficas já clássicas), abrangendo vários subtemas e várias escalas, do território do Estado-nação (escala nacional) à questão do regionalismo e sua acomodação (ou não) nos marcos “nacionais” usuais, passando pelos temas típicos da Geografia Política a propósito da relação entre espaço (ou, mais precisamente, território), democracia e representação: influência do meio social em escala microlocal no comportamento dos votantes ou “*neighbourhood effect*” (ver, sobre isso, p. ex. TAYLOR e JOHNSTON, 1979:221 e segs.), dimensão espacial e implicações políticas de reformas de sistemas eleitorais, e por aí vai.

Não há um único formato de democracia representativa no mundo, mas vários, e as classificações podem cambiar de acordo com a variável que se deseja salientar: presidencialismo *versus* parlamentarismo, sistema majoritário *versus* sistema proporcional etc. Essas diferenças têm conseqüências quando vistas do ângulo da relação entre território, democracia e representação. Nos países onde se adota o sistema majoritário (ou “sistema Westminster”), como o Reino Unido e os Estados Unidos, o sistema eleitoral típico é o do distrito uninominal. Pode-se tomar como base a regra da maioria simples (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Índia e outros) ou a da maioria absoluta (na França, há uma combinação das duas regras), mas sempre se tendo como denominador comum o princípio de que “o vencedor leva tudo” (*the-winner-takes-all system*). Vencedores são aque-

les candidatos que conseguiram o suporte do maior número de eleitores, os restantes são perdedores. Isso faz com que uma boa parte dos eleitores fique sem representante. Diferentemente, no sistema proporcional, como o nome já diz, o objetivo é o de representar tanto as maiorias quanto as minorias, sendo que as cadeiras no Parlamento expressarão proporcionalmente a votação (vide detalhes em LIJPHART, 2003).

A questão da representação das minorias, nos países que adotam o sistema majoritário, passa pela maneira como são desenhados os distritos eleitorais. Por meio do território pode-se alavancar ou, diversamente, sabotar a representação adequada de uma minoria (por exemplo, uma minoria étnica). Esse tema é especialmente valorizado nos Estados Unidos, onde a manipulação por meio da organização territorial (*redistricting*) deu origem até a um neologismo: *gerrymandering*. A expressão *gerrymandering* remonta ao começo do século XIX, quando Elbridge Gerry, após ser eleito Governador de Massachusetts no longínquo ano de 1810, promoveu uma reorganização dos distritos eleitorais (*redistricting*) de modo a favorecer o seu próprio partido. Como a forma do recorte territorial resultante da tentativa de enfraquecer os oponentes lembrasse uma salamandra (*salamander*), jornais da época fizeram pilhéria a respeito, batizando-o de *gerrymander*, ou “gerrymandra”, graças ao que o vulpino governador imortalizou-se, ainda que de forma pouco lisonjeira (TAYLOR e JOHNSTON, 1979:371-3; para uma introdução, ver SHORT, 1993:124-5). O vocábulo *gerrymandering* tem sido muitas vezes usado, genericamente, como um termo para designar a tentativa de favorecer um partido por meio de uma alteração da malha territorial (ver, sobre a atualidade do assunto, MORRILL, 2004).

Afora o *gerrymandering*, também o *malapportionment* é uma forma de se favorecer um lado (um partido ou um grupo social) mediante reconfigurações territoriais. Enquanto no caso do *gerrymandering*, tipicamente, alteram-se as fronteiras dos distritos eleitorais (*constituencies*) sem que haja diminuição ou subdivisão de um deles, o *malapportionment* designa a situação em que um distrito é subdividido de modo a assegurar o controle de um número maior de distritos por um determinado partido, ainda que os tamanhos demográficos não se tenham modificado (ver, também sobre esse tema, TAYLOR e JOHNSTON [1979] e SHORT [1993]).

Abusos como o *gerrymandering* e o *malapportionment* são favorecidos, no caso da democracia representativa, no fundo, pela própria heteronomia: a pouca transparência e o déficit de *accountability* (muito maiores em um país como o Brasil que, por exemplo, na Suécia ou na Alemanha, mas existentes mesmo nas

democracias representativas mais respeitáveis) permitem, estruturalmente, e não acidentalmente, decisões tomadas a portas fechadas por elites sobre limites e fronteiras, sobre divisões e subdivisões territoriais etc. As fronteiras e os limites são estabelecidos, historicamente, por uma mistura de fatores militares e diplomáticos (especialmente na escala nacional) e político-burocráticos (nas escalas subnacionais), sempre ou quase sempre de cima para baixo, *top-down*. Quanto mais abrangente a escala, mais difícil é que o corpo de cidadãos possa participar, diretamente, do processo de estabelecimento de limites, a não ser como bucha de canhão servindo a algum exército ou como massa de manobra para dar suporte político passivo a gestões diplomáticas. Isso é muito evidente no caso das fronteiras nacionais, que são também as mais ossificadas e ideologicamente “santificadas”, sendo vistas, em tempos normais, como intocáveis. É na escala local, e bem menos na escala regional, que se torna mais provável criar-se a possibilidade de que um corpo de cidadãos seja consultado, por meio de plebiscitos e referendos, sobre a emancipação de algum subconjunto territorial. A população, mesmo quando é chamada a opinar, porém, costuma ser presa fácil para elites locais que se servem dos meios de comunicação e de promessas vazias para obter suporte popular; para exemplificar com a realidade brasileira, tome-se o caso da criação de novos municípios a partir da emancipação de distritos.

Aproveitando a ilustração acima fornecida (emancipação de distritos), saliente-se que, na democracia representativa, a descentralização territorial *pode* ser uma coisa boa, do ângulo democrático, mas está longe de ser, a priori, necessariamente um fator de redução da heteronomia. Ao se subdividirem unidades territoriais de governo (no caso, com a criação de novos municípios), o efeito pode ser, ao lado do aumento da margem de manobra de elites (micro)locais, muito menos a prometida “aproximação do governo com o povo” e muito mais a duplicação do aparato burocrático e legislativo estatal (Prefeitura e Câmara Municipal), cuja baixa eficiência e fraca utilidade social não costumam justificar o muito que é gasto para sustentá-las. Uma maior proximidade geográfica dos símbolos espaciais do poder estatal não precisa encontrar, em uma sociedade (tão) heterônoma, correspondência na diminuição da distância política (e socioeconômica) entre os “de baixo” e os “de cima”.

Genericamente, pode-se dizer que, sobre o fundamento da alienação política que constitui o cerne da democracia representativa (separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, mandato livre para os representantes), a malha territorial tende a ser não apenas modelada de cima para baixo, mas também reificada: em

vez de expressarem identidades espaciais dinâmicas e acordos cambiáveis, limites e fronteiras, uma vez estabelecidos *top-down*, são congelados ideologicamente (como se expressassem identidades espaciais sempre e necessariamente legítimas e imutáveis), para serem, conforme as conveniências ou necessidades da *Realpolitik*, descongelados e alterados *top-down*. É fácil inferir que, nessas circunstâncias, tensões e descompassos com sentimentos de lugar e práticas populares não de ocorrer, especialmente quando a (tentativa de) manipulação por parte das elites não puder ser bem dissimulada.

Como compatibilizar a organização territorial vigente sob a democracia representativa, e que para ela foi criada ou a ela foi ajustada, com a participação popular maciça em escala mesolocal (ou macrolocal)? É fácil antecipar tensões e imaginar uma inadequação, tanto maior quanto mais consistente e ousada for a introdução de elementos de democracia direta. Arranjos serão necessários, provavelmente sob a forma de uma malha territorial complementar (unidades territoriais cuja definição há de ser pactuada com a população) que se superponha à preexistente (subdivisões formais como os distritos no interior de um município). Unidades porventura existentes, como uma divisão oficial em bairros, poderão ser eventualmente aproveitadas após sofrerem ajustes, caso pareçam artificiais demais à população e não sirvam bem, por essa razão, para facilitar o processo de participação.

Voltando as atenções para a espacialidade das rotinas de gestão participativa, a sua relevância deveria saltar aos olhos, porquanto a influência da dimensão espacial mostra-se evidente em várias oportunidades e a respeito de vários assuntos, como a questão da “legitimidade” das unidades territoriais que servem de referência para a organização do processo de participação popular. É lamentável, portanto, que, particularmente no que concerne à literatura sobre orçamentos participativos, a espacialidade venha sendo apenas muito marginalmente focalizada. Curiosamente, em contraste com essa negligência, decerto condicionada pela compartimentação disciplinar característica da epistemologia positivista e da formação universitária correspondente, um arguto gestor revelou sensibilidade a respeito do tema:⁸²

⁸² Entrevista concedida ao autor em julho de 2002 por Gildo Lima, coordenador da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) da Prefeitura de Porto Alegre no período entre 1989 e 1996.

(...) A regionalização é, talvez, uma aula de negociação, uma pedra de toque; algo, entendeu, assim, que estabelece um compromisso. (...) É o primeiro artigo da “Constituição”, das regras do jogo, e que as pessoas comecem tomando uma decisão histórica que... histórica pela mudança, pela inversão de prioridades. (...) A regionalização é o ponto de partida para o primeiro acordo. Vamos fazer um jogo cujas regras vocês vão estabelecer? Vamos. Então, tá; então vocês digam qual é o território de cada um, e por quê.

A natureza da malha territorial adotada para fins de implementação do processo de participação popular no planejamento e/ou na gestão deve ser vista como um dos mais importantes *indicadores de consistência participativa*. A esse respeito, a primeira pergunta à qual cabe responder é: *a territorialidade do processo é, ela própria, participativa?*, ou seja: *os cidadãos tomaram e tomam parte nas decisões sobre a definição das unidades territoriais que servirão de referência para a sua participação?* Conforme já ressaltou o autor em outro trabalho (SOUZA, 2004c:102), a questão da definição da malha territorial não esgota, seguramente, a importância da dimensão espacial dos orçamentos participativos, mas é uma das faces mais diretamente *políticas* dessa dimensão.

Prosseguindo com a argumentação, tome-se, agora, para exemplificar a importância da territorialidade e da malha territorial para processos em que se almeja introduzir ou ampliar a participação popular direta, uma situação brasileira contemporânea: as experiências com *orçamentos participativos*.

Qualquer divisão espacial de um município para fins de implementação de um esquema de orçamento participativo implica a criação de uma malha ou divisão *territorial*. As unidades espaciais do processo de gestão orçamentária participativa (frequentemente chamadas, no Brasil, como se viu, de “regiões”, aliás um tanto impropriamente⁸³) constituem espaços definidos por e a partir de relações de

⁸³ A própria literatura especializada não tem conhecido uma uniformidade absoluta no que diz respeito à escala geográfica à qual corresponderia a entidade sócio-espacial *região*. Entretanto, a posição mais comum é a de encarar regiões como sendo recortes situados em uma escala intermediária entre o local e o “nacional”. Seja lá como for, a palavra *região*, a exemplo da maioria das outras utilizadas como termos técnicos nas ciências da sociedade, é, ao mesmo tempo, uma palavra de uso corrente, e seria não apenas arrogante, mas verdadeiramente infrutífero, simplesmente condenar tal ou qual uso da palavra no âmbito do senso comum, já que, quer se queira, quer não, os usos variados e “imprecisos” *existem*. Como solução de compromisso, o termo *região*, referindo-se a divisões espaciais intra-urbanas para fins de implementação de rotinas de gestão, será empregado, sempre, entre aspas.

poder, servindo de referência para processos decisórios e de negociação. Constituem, destarte, *territórios*. Com efeito, os atores sociais, por mais que, idealmente, consigam não perder de vista os interesses do município “como um todo”; se organizarão para verem satisfeitas, antes de mais nada, as demandas referentes aos seus territórios específicos: as “regiões” e, em um nível ainda mais elementar, os bairros comuns e as favelas.

“*Lugares*” essas unidades espaciais do processo de gestão orçamentária participativa são ou serão, porém, apenas na medida em que não tiverem sido definidos considerando-se apenas critérios “técnicos” objetivos (como bacias de drenagem). O conceito de “lugar” (*place*) foi, desde os anos 70, fortemente influenciado pela corrente chamada de Geografia Humanística (ver, dentre outros, RELPH, 1976; TUAN, 1983), mas esse sentido do termo já transcendeu, há bastante tempo, os limites de uma única vertente de pensamento. Se todo “lugar” é um espaço social, nem todo espaço social é um “lugar”, ao menos em sentido forte: o espaço social é aquele espaço produzido socialmente, fruto da transformação e apropriação da natureza, ao passo que um “lugar” é um *espaço dotado de significado*, um *espaço vivido*, em relação ao qual se nutre uma “topofilia” (TUAN, 1980).

Mais exatamente, os “lugares” são *as imagens espaciais em si mesmas*. Analogamente aos territórios, os “lugares” não devem ser assimilados ao substrato espacial material. Tão pouco quanto os territórios são eles “coisas”, e à semelhança destes só existem enquanto duram as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas. Só existem *pela e na* “topofilia”.

É lógico que, na prática, os espaços nos quais pensamos quase sempre “são” lugares, por serem dotados de significado e se conectarem a um “sentido de lugar” (*sense of place*): “lar”, igreja, escola, bairro, “meu pedaço”, “cidade natal”, região... Isso não impede, porém, a existência de recortes ou divisões espaciais segundo critérios “objetivos”, espaços definidos por especialistas e planejadores a serviço do Estado que não apenas podem ser “artificiais”, por não gerarem empatia naqueles que deverão ser seus usuários, como também podem vir a ser, até mesmo, estorvos e fatores de fricção, por desrespeitarem identidades sócio-espaciais contruídas ao longo de gerações.

O fato de uma identidade sócio-espacial ser forte não a beatifica, deve-se frisar a título de ressalva. Por trás de muitas identidades escondem-se preconceitos e mesmo exclusões e segregação, de modo que, aqui como em outras situações, não se deve assumir, acriticamente, que *vox populi, vox Dei*. A usual separação entre bairros e favelas é um exemplo eloquente a esse respeito. E, interessante-

mente, o caso anteriormente visto da reforma de Clístenes mostra que, eventualmente, ampliar/aprofundar (ou, naquela situação, instaurar) a democracia pode requerer que sejam *afrontadas* identidades sócio-espaciais e relações de vizinhança tradicionais (no caso da Atenas de Clístenes, para enfraquecer as identidades e relações aristocrático-oligárquicas e evitar corporativismos territoriais), em vez de serem elas reconhecidas e acariciadas. Entretanto, o ponto é outro: se o que se pretende é abrir caminho para a participação popular na gestão da cidade ainda nos marcos de uma sociedade heterônoma, na base de uma *parceria* Estado/sociedade civil ou, mesmo, de uma *delegação de poder* do Estado para a sociedade civil,⁸⁴ os territórios da participação popular devem ser, eles próprios, definidos participativamente, ou seja, pactuados com a população, com a conseqüente consideração dos sentimentos de lugar, da intersubjetividade. Na prática, lugares são, menos ou mais fortemente, territórios, pois a identidades sócio-espaciais associam-se, sempre, relações de poder espacializadas com o fito de defender as identidades, um modo de vida... Ainda que seja verdade que mesmo territórios mais ou menos “artificiais”, que seccionam espaços simbolicamente referenciais ou misturam coisas simbolicamente heterogêneas ou incompatíveis, possam vir a engendrar, por força de inércia e com o passar do tempo, sentimentos de lugar e lealdades novas, impor territorialidades artificiais é algo inteiramente contraditório com uma tentativa de promover a participação popular. É por isso que, ao lado de critérios mais evidentes, como o percentual de recursos orçamentários sobre o qual a população poderá deliberar (questão que, apesar disso, curiosamente, raramente tem sido de veras investigada!), o grau em que a divisão territorial respeita e incorpora uma certa “lugaridade”, ou mesmo, sobre essa base, territórios gerados na esteira de tradições de organização da sociedade civil (ativismo de bairro), é um ótimo indicador de consistência participativa da experiência concreta que estiver sendo examinada. Um desempenho ruim, a propósito desse indicador, poderá significar muito mais que simplesmente desleixo por parte da administra-

⁸⁴ *Partnership* (parceria) e *delegated power* (poder delegado) são, ao lado de *citizen control* (controle cidadão), dois níveis de genuína participação popular, definidos por ARNSTEIN (1969) em seu clássico trabalho. Uma terminologia um pouco diferente foi proposta pelo autor em outro local (SOUZA, 2002:202-206), ao apresentar uma classificação que modifica e aprimora a de Arnstein. De acordo com essa outra terminologia, o nível superior em matéria de participação popular seria a *autogestão* (o que exige um outro contexto em matéria de sociedade, e onde a a própria idéia usual de “participação” como algo que coexiste com a democracia representativa e um aparelho de Estado separado do restante da sociedade perde sentido), vindo, logo abaixo, a *delegação de poder* e, um pouco mais abaixo, a *parceria*. Vide, sobre esse assunto, pormenores no Cap. 8 a seguir.

ção: será um indício, certamente, de um compromisso frouxo com a própria idéia de participação popular e um entendimento limitado dessa idéia, como o autor já havia sugerido anteriormente (SOUZA, 2000e:135).

Agora, um pouco de empiria para amarrar melhor o argumento. O exemplo da malha territorial que serve de referência para a organização do processo de participação popular na elaboração do orçamento municipal de *Porto Alegre* é muito interessante. A experiência tem sido, no geral, bastante edificante, constituindo-se em uma ilustração muito boa de definição de baixo para cima de uma malha territorial.

A capital do estado mais meridional do Brasil possuía, em 2000, 1,360 milhão de habitantes, conforme o Censo Demográfico do IBGE. *Porto Alegre* foi, pelo menos na década de 90 e até o começo da seguinte, o melhor exemplo brasileiro, e um dos melhores do mundo, de uma situação de forte abertura por parte da administração municipal para a idéia da participação popular na gestão da cidade. Trata-se de um caso de elevada consistência participativa, que o autor entendeu, em trabalhos anteriores, ser *grosso modo* classificável como uma delegação de poder, a despeito de não lhe terem passado despercebidas várias imperfeições (algumas delas discutidas em SOUZA, 2002:461-4). Hoje sua cautela é bem maior, pois certas deficiências do orçamento participativo da capital gaúcha passaram a ser melhor percebidas, por conta de maior informação empírica e de maior exigência e refinamento classificatórios. Se, no passado, o autor foi mais crédulo quanto à possibilidade de se considerar o orçamento participativo de *Porto Alegre* como um caso de delegação de poder, agora isso parece um tanto exagerado, sendo mais seguro classificá-lo como um tipo particularmente arrojado de parceria, com diversos elementos de delegação de poder.⁸⁵

De todo modo, a construção da malha territorial é um dos pontos mais fortes da experiência porto-alegrense. A definição das unidades territoriais de referência

⁸⁵ Não custa lembrar o que foi dito no Subcapítulo 3.3: o autor se baseia, para isso, em análises e reflexões derivadas de sua própria experiência de campo (em abril e junho de 2000, em julho e agosto de 2002 e em janeiro de 2003), além da literatura disponível. De lá para cá, algumas modificações, nem sempre inteiramente positivas, foram introduzidas no orçamento participativo porto-alegrense (conquanto não diretamente relacionadas com a malha territorial), e há mesmo quem apon- te, apesar disso, uma certa "acomodação", ou seja, a diminuição da capacidade ou do desejo de inovação, além de certos problemas no tocante à transparência das informações disponibilizadas para os conselheiros. Em que pese um aparente acúmulo de problemas, percebido pelo próprio autor em 2002, não está inteiramente claro até que ponto o *status* classificatório de *delegação de poder* da experiência de *Porto Alegre* seria inapropriado apenas no começo da presente década, ou se ele sempre o foi. Com a derrota eleitoral do PT, nas eleições municipais de 2004, os riscos de degenerescência tenderam a agravar-se sobremaneira.

do orçamento participativo foi feita, desde o princípio, em um estilo convincentemente *bottom-up*. As referências territoriais construídas ao longo do tempo pela sociedade foram, em meio a um processo de diálogo e negociação com a população, incorporadas pelo Estado. Em meados da década de 90, em um documento de circulação interna à Prefeitura (COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES COM A COMUNIDADE, 1994) estabelecia-se que, para a CRC, o “exercício de aproximar estas divisões [a malha territorial] da realidade da vida das comunidades (...)” era algo permanente. Em 1989, ao constatar-se a inadequação da divisão territorial herdada do plano diretor de 1979, que dividia o município em apenas quatro grandes áreas, a Prefeitura, tendo como ponto de partida reuniões com líderes de associações de moradores, deflagrou um frutífero processo de discussão, ao longo do qual foi elaborada a divisão territorial que deveria servir de referência para o processo de orçamento participativo. Desde muito cedo, portanto, esteve presente a consciência de que a divisão territorial é relevante, uma verdadeira questão de “organização política do movimento popular”, como se enfatiza no supracitado documento da CRC, mencionando-se o início da administração de Olívio Dutra. O mesmo documento ressalta, dentre os critérios fundamentais, a “identidade entre os moradores e as vilas ou bairros” e a “tradição existente de [se] reunir com esta ou aquela comunidade”. Sublinhe-se que o número, os limites e a escala das unidades territoriais são variáveis políticas cruciais, pois determinam quem negociará “internamente” (dentro do mesmo território) com quem, de que trunfos se disporá e que organizações e grupos terão primazia.⁸⁶

Atualmente são dezesseis as unidades territoriais em Porto Alegre (“regiões”), em muitos casos subdivididas em “microrregiões”. A população de cada uma das “regiões” tem liberdade para subdividir ou não sua “região” em “microrregiões”, e a presença destas costuma ser um indicador de vitalidade e maturidade da organização popular. Descendo mais um degrau, acham-se os bairros formalmente definidos (em número de oitenta e dois) e também as “vilas” (nome local das favelas).

Quase nenhum dos delegados e conselheiros entrevistados pelo autor fez objeções a essa divisão do município em dezesseis “regiões” e aos limites de cada uma delas, embora um ou outro tenha feito ligeiros reparos. No que se refere a res-

⁸⁶ Para uma “radiografia” detalhada de como opera o orçamento participativo de Porto Alegre no nível da “microfísica do poder”, incluindo-se o papel da dimensão espacial, recomenda-se a leitura da dissertação de mestrado de João Vicente LAGÜENS (2005), o qual, no âmbito de sua pesquisa, sob a orientação do autor, residiu por cerca de oito meses na capital gaúcha.

salvas, aliás, o próprio Poder Público, por intermédio do GRUPO DE TRABALHO DE MODERNIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (2002:14), admitiu que “já se levantou no interior do governo, por diversas vezes, a necessidade de se repensar esse desenho regional, pois há regiões pequenas (como o bairro Cristal) que já têm as suas necessidades de infra-estrutura praticamente encaminhadas, enquanto que outras regiões extremamente carentes abarcam enormes áreas, e os critérios de divisão de recursos não são suficientes para garantir a equidade entre as mesmas”. Essa confissão é, sem a menor sombra de dúvida, muito importante, pois demonstra o reconhecimento de que a própria malha territorial, e não somente os “critérios técnicos” adotados, tem muito a ver com o alcance do orçamento participativo em matéria de justiça social. É bem verdade, ademais, que a expressão “por diversas vezes” sugere uma certa inércia na proposição e na implementação de alterações da malha territorial – coisa que, diga-se de passagem, “significa um trabalho árduo”, como ressalta o texto do Grupo de Trabalho no parágrafo precedente, “não só de convencimento das regiões atingidas (há regras para isso, as duas regiões em questão devem concordar, mas isso não resolve problemas mais estruturais), como uma necessidade de se adaptar o melhor possível a divisão de bairros e regiões de planejamento já existentes”. Nenhuma dessas imperfeições, entretanto, eclipsa os méritos da malha territorial portoalegrense, exatamente por ser ela fortemente participativa (isto é, fruto de acordos entre o Estado e a sociedade civil), o que mostra que o processo de participação popular, bastante avançado, apresenta a capacidade de superar muitas de suas próprias imperfeições dentro de uma dinâmica de auto-organização.

Todavia, o caso da divisão da “região” Eixo da Baltazar lança uma sombra de suspeita sobre pelo menos um episódio dessa “história territorial”. Para ABERS (2000:125), consistiu, o desmembramento daquela “região”, em um processo legítimo, derivado da incompatibilidade de expectativas entre grupos socioeconomicamente muito diferentes e concentrados em partes diferentes da mesma unidade de gestão. Um delegado de plenária temática entrevistado pelo autor em junho de 2000, porém, levantou a suspeita de que a Prefeitura tenha desmembrado uma parte da antiga “região”, criando a “região” Noroeste, em 1995, por razões políticas:

Aí, como nessa região houve, durante um certo tempo... primeiro, havia um momento em que nessa região havia até uma hegemonia, digamos, governamental [inaudível], depois houve uma derrota da postura mais... governista, vamos chamar assim, e houve uma vitória de forças que questionaram

algumas coisas, deficiências e tal... Dois, três anos seguidos essa nova hegemonia, digamos, prevaleceu aí. Isso redundou que essa região foi partida ao meio; ficou a região do Eixo da Baltazar, manteve essa hegemonia contestadora, e a outra... (...) [A]s alegações [para justificar a divisão da “região”] foram técnicas, não foram políticas, mas o caráter foi político... disputa entre as lideranças.

Teria sido um caso de “*gerrymandering*”, esse da divisão da “região” do Eixo da Baltazar?... Na ausência de uma investigação específica mais profunda, não adiantaria nada, e seria mesmo leviano, prosseguir especulando e proceder a algum julgamento. O depoimento do mencionado delegado, em seu conjunto, foi, contudo, tão rico e ponderado, que, de fato, não parece ao autor ser possível descartar, de antemão, essa possibilidade. O possível fato relevante, por trás desse processo, não é o de ter havido ou não uma “pequena mácula” em um processo que, no geral, tem sido, ao que tudo indica, exemplar. O que realmente importa é saber até que ponto a malha territorial tem sido pactuada entre Estado e sociedade civil obedecendo a um princípio de transparência e na base de uma forte (mesmo que bastante imperfeita) delegação de poder do primeiro para a segunda (o que, de resto, caracteriza e quase que singulariza o orçamento participativo de Porto Alegre), ou se, no fundo, a própria rotina precisaria ser aperfeiçoada e tornada ainda um pouco mais coerente sob esse aspecto.

Enquanto a “justiça espacial” embutida na “justiça eleitoral” da democracia representativa costuma colocar em primeiro plano preocupações de ordem quantitativa (equilíbrio de peso demográfico proporcionado pela malha territorial), no caso de esquemas de “co-gestão” (e, em uma situação hipotética, ainda mais de *autogestão*), não é só isso que importa: as identidades e lealdades territoriais, as topofilias, as tradições de organização político-espacial *bottom-up* da população é que devem ser o centro das atenções. Pelo menos no geral, e até prova em contrário, a “história territorial” da experiência de Porto Alegre revela grande consistência. Em contraste com isso, outras experiências brasileiras examinadas pelo autor não se apresentam tão convincentes...

Recife (com 1,423 milhão de habitantes em 2000) possui um orçamento participativo desde os anos 80 – isso se se admitir que o programa “Prefeitura nos bairros”, iniciado sob a primeira administração de Jarbas Vasconcelos, foi o seu precursor, apesar de o nome “orçamento participativo” só ter sido oficializado na década de 90. O referido programa, contudo, pautava-se em um processo essen-

cialmente consultivo, e o volume de recursos a ele destinado, até 2001, era irrisório, razão pela qual o esquema poderia ser antes qualificado como uma espécie de “clientelismo ampliado” (cf. SOUZA, 2002:493 e segs.).

Em contraste com Porto Alegre, as unidades territoriais, em Recife chamadas de “regiões político-administrativas” (RPAs), foram definidas em gabinete. As seis RPAs que servem de base ao processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária foram definidas em 1997, por meio da Lei nº 16.293, para efeito de formulação e avaliação das políticas públicas e do planejamento da Prefeitura, mas a idéia das RPAs remonta a dez anos antes, quando, em 1987, foram instituídas pela primeira vez (mediante o Decreto nº 13.893), para efeito de levantamento censitário. Inicialmente em número de doze, as RPAs foram, dez anos mais tarde, aglutinadas, chegando-se, então, ao número de seis. Como uma malha com apenas seis unidades espaciais seria demasiado grosseira para um município complexo e populoso como Recife, que abriga um núcleo metropolitano, a aglutinação das RPAs foi concomitantemente acompanhada da divisão de cada uma delas em três “microrregiões”. Cada “microrregião” compõe-se, por sua vez, de vários bairros (e, obviamente, das favelas), tendo cabido ao plano diretor de 1991 (Lei 15.547/91) a tarefa de estabelecer o abairramento (com um total de noventa e quatro bairros).

O geógrafo Jan Bitoun, em depoimento ao autor (em novembro de 2001), relatou que a realidade “bairro”, em Recife, não está associada a uma identidade sócio-espacial tão forte quanto no Rio de Janeiro – os “bairros” oficiais recifenses não correspondem, fortemente, a “lugares”, em sentido estrito⁸⁷ –, e que os termos-chave no vocabulário “político-espacial” recifense são outros: “localidade” (que é uma realidade espacial menor que o bairro) e “comunidade” (ver, a esse respeito, também BITOUN, 2000). O importante, de todo modo, é que a própria divisão em RPAs foi um produto de gabinete, herdada de um período anterior à implementação mais consistente do orçamento participativo,⁸⁸ e não uma divi-

⁸⁷ Como informa Jan Bitoun em um artigo (BITOUN, 2000:52), “[o]s limites dos ‘bairros’, instituídos em 1988, são, na verdade, limites de unidades estatísticas que permitem associar dados censitários e outros oriundos dos cadastros municipais. Esses limites não podem ser usados, senão com muita cautela, para inserir dados levantados em pesquisas diretas com informantes (moradores e mesmo técnicos), já que os nomes dos bairros e sobretudo os seus limites não correspondem à apreensão do homem comum”.

⁸⁸ Embora o orçamento participativo recifense tenha adquirido maior importância somente a partir de 2001, com a gestão do petista João Paulo – pois, até então, os percentuais da rubrica de investimentos e da despesa total destinados ao orçamento participativo eram irrisórios –, o programa “Prefeitura nos Bairros”, iniciado ainda nos anos 80 durante a primeira administração do Prefeito Jarbas Vasconcelos,

são territorial amplamente discutida e pactuada com a população. Isso apesar de as RPAs terem sido obtidas com base em critério interessante: a quantidade de associações de moradores. Tentou-se, com esse expediente, evitar que algumas unidades espaciais possuíssem grande densidade de entidades associativas, enquanto outras apresentavam-se iam rarefeitas sob esse aspecto. Inicialmente, as RPAs de Recife receberam nomes, tendo sido denominadas pelos topônimos de bairros principais (BITOUN, 2000:49); no entanto, essa prática foi logo abandonada, para evitar conflitos alimentados por ciúmes e rivalidades entre bairros. Assim, diferentemente das “regiões” de Porto Alegre, as RPAs não possuem nomes, sendo identificadas apenas por números, o mesmo se dando com as “microrregiões” – o que não deixa de ser sintomático e, sobretudo, de combinar com a sua natureza enquanto produtos de gabinete, ainda que o critério usado tenha sido de cunho sociopolítico.

Diferentes tipos de intervenção estatal podem gerar distintas interferências nos sentimentos de “lugaridade” da população. Em Recife, isso pôde ser exemplificado graças a dois depoimentos colhidos pelo autor, em julho de 2001, junto a coordenadoras de RPAs. Entre parênteses, uma nota de esclarecimento: embora o Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, igualmente entrevistado pelo autor em julho de 2001, tenha registrado que cada “microrregião” é tratada, no orçamento participativo, como possuindo o *status* de uma “região”, o que se pôde constatar, naquela ocasião, foi uma situação híbrida e pouco coerente: conquanto cada “microrregião” tivesse seu próprio fórum de delegados e fosse encarada, para efeito de distribuição de recursos, como uma “região” do orçamento, eram as RPAs, e não as “microrregiões”, que possuíam os seus próprios coordenadores (ou coordenadoras), líderes da sociedade civil a serviço da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. Quanto aos depoimentos das duas coordenadoras de RPA, a primeira, coordenadora da RPA 2, registrou:

Eu ainda não entendi muito bem a divisão dela [da cidade], quais foram os critérios para dividir. Porque tem algumas coisas que a gente não entende. A gente tem uma dificuldade muito grande com os limites das RPAs; tem áreas que ficam bem... que ficam mais ligadas à RPA 2, e no entanto elas

pode ser considerado um antecessor direto do orçamento participativo. Durante a segunda administração de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) o “Prefeitura nos Bairros” recebeu a designação complementar de “Orçamento Participativo”, situação que foi mantida pelo seu sucessor pefelista, Roberto Magalhães.

estão na RPA 3. Tem outras partes que a população também tem uma coisa de achar que... de pertencer, mesmo... [Pergunta do autor: “– E isso não foi respeitado?”] Eu não consegui entender ainda se foi. Em alguns casos eu estou vendo que não foi. [Pergunta do autor: “– Você disse que tem mais ligação com as áreas que estão fora dela; tem mais ligação em que sentido?”] De... de... a própria população. Pessoas que... assim, grupos... Não sei se é toda a população daquela área, mas os grupos mais atuantes. Tem grupos, por exemplo, que acham que deveriam estar na RPA 2, porque se sentem mais ligados àquele lado... Lá, no final de Dois Unidos [bairro da “microrregião” 2.3.], a gente tem algumas coisas assim. Lá tem uma localidade chamada Passarinho, que tem uns grupos lá que acham que deveriam estar na 2. E, realmente, eles estão muito próximos de Dois Unidos, que é RPA 2. E, no entanto, eles estão na RPA 3. E essa área da RPA 3 que eles pertencem é uma área muito grande; então eles se sentem sempre excluídos, lá no finalzinho da 3, e também não estão na 2.

Já a segunda coordenadora de RPA entrevistada, a da RPA 3, fez notar que Passarinho representaria uma ocupação não muito antiga, de pouco mais de dez anos, com uma população que fora retirada da área da “microrregião” 3.2. e colocada onde se encontra até hoje, na “microrregião” 3.3., na divisa com Olinda. Segundo ela, na época da remoção a “grande maioria” da população sentia-se ligada à RPA 3, mas a entrevistada não soube informar como os moradores viam, na época da entrevista, a situação – o que é interessante, uma vez que se trata de uma população afeta à RPA por ela coordenada. (Uma possibilidade, evidentemente, é a da existência de um compreensível viés de interesse pessoal em não querer admitir claramente que a referida localidade possa estar mais ligada a uma outra RPA que não aquela por cuja coordenação ela respondia.) Um quadro bastante ilustrativo, portanto, das inadequações da divisão espacial em vigor, seja por sua defasagem em relação a transformações ocorridas no espaço da cidade, seja devido aos seus vícios de origem: uma divisão espacial produzida em gabinete, fria e onde as unidades espaciais nem sequer possuem nomes é imposta pelo Estado; nesses marcos, uma população pobre foi realocada em outra “microrregião” dentro dos limites da mesma RPA, mas, ao que parece, passou a sentir-se, após a transferência (que a colocou em uma posição bastante periférica, na borda do município, e em meio a uma “microrregião” enorme), mais vinculada a outra RPA. Sobre o tamanho da “microrregião” 3.3. (a maior de Recife), a propósito, a

coordenadora da RPA 3 queixou-se da sua dimensão excessiva, sugerindo que a mesma fosse subdividida, pois o tamanho atual, segundo ela, dificultaria o deslocamento das pessoas para participar das reuniões, problema que já teria, inclusive, redundado em conflitos e tensões.

Em *Belo Horizonte* (2,238 milhões de habitantes em 2000), município que apresenta o orçamento participativo talvez mais conhecido depois do de Porto Alegre, a situação não parece ser melhor que a de Recife. Diferentemente de Porto Alegre, e à semelhança de Recife, na capital mineira as unidades territoriais não foram definidas no interior da esfera da participação popular.

O município de Belo Horizonte se acha dividido, para efeito do orçamento participativo, em nove “regiões administrativas” ou, popularmente, “regionais” (equivalentes às “regiões” de Porto Alegre). As “regionais”, por sua vez, estão subdivididas em “sub-regiões” (em número de trinta e sete), e estas, por seu turno, em oitenta e uma unidades de planejamento (UPs), sendo que cada UP abriga vários bairros, favelas e conjuntos habitacionais (em alguns poucos casos, por apenas um desses espaços). Ao que parece, as “sub-regiões” equivalem às “microrregiões” de Porto Alegre, pois são subdivisões das unidades espaciais maiores e servem de base à organização popular e à atuação de delegados (em Recife, como se viu, as “microrregiões” acabam, na maior parte, tendo um *status* equivalente ao das “regiões” de Porto Alegre ou das “regionais” de Belo Horizonte). As UPs constavam já do plano diretor de 1993, tendo sido “definidas por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento levando-se em conta, basicamente, os limites das Administrações Regionais, as grandes barreiras físicas (naturais ou construídas), o padrão de ocupação do solo e a continuidade da ocupação” (NAHAS, 2000:9).

No tocante à divisão em “sub-regiões”, elas foram pensadas, segundo um documento de circulação interna à Prefeitura datado de maio de 1993, como podendo ser criadas em gabinete. Das nove “diretrizes” estabelecidas pelos técnicos para subsidiar a divisão do município em “sub-regiões”, apenas uma menciona “limites das sub-regiões coincidentes com os limites populares de bairro”, sem, contudo, fazer menção ao diálogo com a população; quanto às outras oito, vão da “existência de articulação viária interna” a “limites das sub-regiões coincidentes com vias implantadas ou com acidentes geográficos facilmente identificáveis pela população” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 1993). Ou seja, critérios “objetivos”.

Por fim, em número de oitenta e uma, as UPs não são, em si mesmas, espaços de referência para a organização popular, mas sim para o cálculo do Índice de

Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Todavia, como a metade dos recursos disponibilizados para o orçamento participativo é distribuída igualmente entre as nove “regionais”, independentemente de seu tamanho ou população, e a outra metade é distribuída com base no valor do IQVU, definido a partir da combinação de numerosas variáveis e levantado pela Prefeitura para cada uma das UPs, dentro da lógica de que quanto pior for a posição que a UP ocupa no *ranking* do IQVU, mais recursos ela receberá (AVRITZER, 2002:581). Com isso, mesmo as UPs não sendo, diretamente, territórios de referência para a mobilização e a organização da população, elas são parte integrante da malha territorial do orçamento participativo belo-horizontino.

Sem ter passado por grandes solavancos ou por um momento de renascimento como em Recife, fruto da substituição de uma administração conservadora (que, no entanto, passou a servir-se do rótulo “orçamento participativo”) por uma administração de esquerda, Belo Horizonte, que conhece o orçamento participativo desde 1993, quando este foi introduzido sob a administração petista de Patrus Ananias, está longe de entusiasmar. Mesmo o orçamento participativo da capital mineira não tendo sofrido qualquer descontinuidade importante nas administrações subseqüentes de Célio de Castro (PSB) e Fernando Pimentel (também do PT), o comportamento de certos indicadores, de tão desapontador, dá mostra da relativamente baixa consistência geral do processo, em comparação com Porto Alegre. Por exemplo, os percentuais da rubrica de investimentos destinados ao orçamento participativo nunca foram muito altos, como se viu no Subcapítulo 3.3. Além disso, outras evidências de baixa consistência não faltam: devido a dificuldades gerenciais, o orçamento passou a ser bianual a partir do final dos anos 90; a separação entre “OP Regional”, “OP Habitação” e “OP Cidade” não possui a coerência e a relativa simplicidade da divisão porto-alegrense em “plenárias regionais” e “plenárias temáticas”; os critérios de distribuição dos recursos independem, em si mesmos, da participação popular – o que significa que, na prática, a participação gira em torno da definição de prioridades, mas os critérios de distribuição não foram definidos de forma participativa. Diante desse quadro, não é de admirar que também a malha territorial não seja, exatamente, um primor de consistência participativa.

O tratamento da dimensão espacial pelo planejamento promovido pelo Estado depende, entre outras coisas, de fatores políticos e ideológicos que estão relacionados com o nível de compromisso dos políticos e dos próprios técnicos com a democratização do planejamento e da gestão (vide, a propósito, SOUZA,

2000c). As questões centrais são, a esse propósito, as seguintes: os territórios que servem de referência para a organização populacional são aceitos como adequados e legítimos pelos cidadãos que participam do processo? Como esses territórios foram definidos? Foram eles estabelecidos com base em critérios técnicos como bacias de drenagem e agrupamentos de espaços socioeconomicamente homogêneos? Foram aproveitadas divisões intramunicipais formais preexistentes? Ou foram, diversamente, levadas em consideração as *identidades territoriais* e os *sentimentos/senso de lugar* (*sense of place*), valorizando-se os *espaços vividos* da população (por mais imprecisos que possam ser os seus limites), em meio a um processo de diálogo e negociação? Foram levadas em conta possíveis experiências pretéritas da própria sociedade civil em matéria de (auto-)organização socio-política e produção de territorialidades e malhas territoriais, como associações de moradores? E, se porventura foi dada atenção às identidades territoriais e à organização sociopolítica preexistente da população, resta saber *como* foram elas incorporadas – se pelos próprios técnicos, tentando detectá-las por meio de levantamentos específicos (como ocorreu em Recife), ou se sobre os fundamentos de um autêntico diálogo com a sociedade civil.

O que está em jogo na definição da malha territorial é, para começo de conversa, a força que os líderes e ativismos – força em parte existente de antemão, mas que pode ser aumentada, “dialeiticamente”, no decorrer do processo – têm para imporem uma malha territorial que respeite as suas necessidades e os seus interesses, ou, pelo menos, para forçarem uma negociação dessa malha em termos favoráveis, em vez de se submeterem a simples aceitação de uma malha produzida em momento anterior e de cima para baixo. A isso se acrescenta a disposição das forças políticas que “ocuparem” o Estado em, efetivamente, abrir mão, em favor da sociedade civil, de uma parcela da prerrogativa de decidir. Por isso a malha territorial é um tema muito relevante, como indicador de consistência participativa.

Para que não se restrinja a análise a cidades de grande porte, abrigoando núcleos metropolitanos, considere-se, agora, alguns exemplos extraídos da experiência de cidades médias e pequenas. São experiências que o autor teve a oportunidade de conhecer *in loco*, durante trabalhos de campo vinculados a projetos de pesquisa, ou mesmo, com muito menor profundidade, em outras ocasiões, mencionadas brevemente na nota de rodapé 63.

Barra Mansa é uma cidade de porte médio (o município tinha um pouco menos de 171 mil habitantes em 2000, segundo o IBGE), situada no Vale do

Paraíba, no estado do Rio de Janeiro; forma, junto com Volta Redonda, uma expressiva aglomeração. À semelhança do que se deu em Recife e Belo Horizonte, também no município fluminense as unidades territoriais foram estabelecidas de cima para baixo. Só que, distintamente das capitais de Pernambuco e Minas Gerais, em Barra Mansa, com uma infra-estrutura de apoio técnico incomparavelmente menor, a precariedade do processo de definição de critérios e da malha territorial mostrou-se evidentiíssima. Essa dificuldade pôde ser verificada pessoalmente pelo autor, em visita à Prefeitura em 2000 (ocasião em que, entre outras pessoas, a própria Prefeita foi entrevistada), e uma de suas assistentes de então, Carolina M. D. de Pinho, levantou detalhes sobre isso durante a pesquisa para sua monografia de graduação. Da inexistência de mapas adequados à ausência de critérios sólidos, pode-se dizer que a definição das unidades territoriais foi, tecnicamente, um processo errático e pouco convincente. Segundo Carolina de Pinho,

[f]oram definidas seis grandes regiões, que agrupavam bairros muito distantes uns dos outros e, portanto, não tinham uma articulação política entre si, e possuíam pouca ou nenhuma afinidade de demandas. Um exemplo desta situação era a Região VI, que agregava ao mesmo tempo bairros como Saudade e Bocaininha. O primeiro é um bairro de classe média baixa, que conta com uma relativa infra-estrutura, e que possui acesso fácil e rápido ao Centro da cidade. Já o segundo bairro é muito carente em termos de todo tipo de infra-estrutura (pavimentação, drenagem, rede de esgoto, entre outros), possui uma população muito pobre e se localiza no outro lado da rodovia Presidente Dutra, espremido no fundo do vale estreito do Rio Bocaininha, e por isso é vítima de constantes enchentes e deslizamentos, pois a ocupação já subiu as encostas.

Essas regiões possuíam uma extensão muito grande, o que implicou uma grande dificuldade de mobilização das pessoas – que precisam se deslocar através de longas distâncias para participarem dos Fóruns de Delegados – e a agregação de bairros com realidades muito distintas dentro de uma mesma região.

No segundo ano foi elaborada uma nova base espacial, onde houve algumas modificações nos recortes das regiões e foi criada uma sétima *pseudo-região* [grifo da autora] que agregou todos os distritos rurais que antes faziam parte das outras seis regiões, criando assim uma região com um espaço não-contíguo. Essa sétima região, ou melhor, pseudo-região, foi uma tentativa de

município economicamente próspero. As visitas a Rio das Ostras tiveram lugar, inicialmente, no âmbito de um projeto de pesquisa, e, posteriormente, quando o autor e sua equipe ofereceram um curso de capacitação sobre gestão urbana participativa para líderes da sociedade civil e técnicos da Prefeitura, a convite desta, as observações puderam ter continuidade e até ser aprofundadas. Foi possível perceber melhor, então, a extrema precariedade técnica do planejamento do processo de orçamento participativo, bem como as suas ambigüidades políticas.

No que diz respeito à malha territorial, o município foi dividido, de uma forma tosca e mal fundamentada, em unidades espaciais chamadas de "setores", sendo estes designados não por nomes (inexistia uma identificação dos bairros), mas por letras ("A", "B", "C"...), o que é sintomático. Além da inexistência de um abairramento reconhecido pela Prefeitura, não estavam disponíveis também outros dados e informações necessários para referenciar uma boa condução do processo, como dados sobre o espaço do município e critérios bem fundamentados para nortear o processo participativo (a começar pelo percentual dos investimentos alocado para a esfera da participação popular). Foram colhidos, formal e informalmente, depoimentos de vários tipos de atores, de líderes associativos à Secretária de Planejamento, passando por técnicos e assessores – os quais, via de regra, demonstraram ter pouca consciência e ainda menor reflexão sobre o que seria preciso para se lograr alcançar um orçamento participativo realmente consistente. A impressão geral foi a de um processo errático e frágil, tanto por deficiências técnicas quanto, seguramente, por razões de ordem política e político-cultural (falta de empenho e interesse em conferir maior consistência participativa ao processo).

Um dos vários municípios sobre cujo orçamento participativo o autor pôde se informar *in loco*, mas sem ser no âmbito de um projeto de pesquisa, foi *Vitória da Conquista*, no Sudoeste da Bahia. O propósito inicial e central da visita, em janeiro de 2000, foi um curso de curta duração a ser ministrado na universidade local; sem embargo, sabendo das pesquisas do autor sobre orçamentos participativos, e dado que o município se incluía no rol dos que poderiam servir de ilustração, colegas da universidade, gentilmente, providenciaram uma entrevista com o Prefeito e com alguns de seus secretários em torno do tema. A malha territorial de referência se circunscrevia a apenas três unidades espaciais (e isso em um município demograficamente de porte médio, com duzentos e sessenta e dois mil habitantes em 2000): a sede municipal foi dividida em apenas duas unidades, separadas pela rodovia BR-116, enquanto o restante do município (área rural e vilas) compôs

uma terceira unidade. Infelizmente, não foi possível ao autor, durante sua breve visita, apurar e examinar melhor os critérios que nortearam essa opção, mas indícios e evidências indicavam que eles eram muito frouxos e mal fundamentados. Tampouco foi possível investigar as possíveis consequências dessa malha territorial para a dinâmica participativa. Ficou patente, de toda sorte, que se tratava de uma malha territorial assaz grosseira para um município de porte médio e com uma diferenciação interna da sede municipal que não combinava com o simplista critério que fora adotado.

Para concluir esta exposição de casos empíricos em rápidas pinceladas, outro município sobre cujo organismo participativo o autor se informou *in loco*, mas sem ser no contexto de um projeto de pesquisa, foi *Ponta Grossa*, cidade média do interior do Paraná (duzentos e setenta e quatro mil habitantes em 2000), fronteira à Região Metropolitana de Curitiba. O autor visitou o município em abril de 2001, para oferecer um curso de capacitação sobre gestão urbana participativa para líderes da sociedade civil e técnicos da Prefeitura, a convite desta última. Na ocasião, teve o autor a oportunidade de acompanhar algumas das primeiras discussões de integrantes do corpo técnico objetivando a introdução do organismo participativo, tendo sido convidado a opinar sobre o assunto. O esboço inicial de proposta dos técnicos e assessores caminhava na direção de se privilegiarem não os bairros, mas sim as bacias de drenagem como unidades de referência principais para a definição de territórios para a participação da população. Discordando dessa inclinação, o autor apresentou o argumento de que as bacias de drenagem constituem uma unidade espacial de referência de indubitável relevância para várias coisas em planejamento e gestão urbanos – basta pensar na gestão de recursos hídricos, ou mesmo na gestão ambiental em geral, assim como no balizamento de processos de ordenamento da ocupação e expansão urbana, tendo em mente fragilidades e condições geoecológicas. O que não é correto é encerrar as bacias hidrográficas como uma panacéia, visto que elas podem ser pouco ou nada relevantes em várias circunstâncias. Uma dessas circunstâncias se dá, precisamente, quando a tarefa é organizar a participação popular. Nesse caso, o que importa não é a compartimentação do espaço natural, mas sim as características do espaço social, e em particular os *territórios* e *lugares* (uma apresentação desse argumento encontra-se também em SOUZA, 2002:307). Talvez devido a essa discordância de base, não voltou o autor a ser consultado, e a colaboração encerrou-se aí.

Um ensaio tipológico, considerando-se as experiências descritas nas páginas anteriores, tem como resultado uma forte diversidade de situações: malhas terri-

toriais que incorporam fortemente sentimentos de lugar e práticas de organização *bottom-up* (Porto Alegre); malhas territoriais que incorporam moderadamente sentimentos de lugar e/ou práticas de organização *bottom-up*, inclusive devido à relativa fraqueza das tradições locais de organização popular (Belo Horizonte, onde a divisão de bairros preexistente foi aproveitada, Recife e Ponta Grossa); malhas territoriais que incorporam fracamente ou muito fracamente sentimentos de lugar e práticas de organização *bottom-up*, sendo, essencialmente, produtos de gabinete (Vitória da Conquista, com uma divisão muito grosseira, Barra Mansa, também com uma divisão problemática, e Rio das Ostras, com "setores" sem nome em vez de bairros, designados apenas por letras). Registre-se, de passagem, a insuficiência da variável "partido(s) no poder" para explicar essa notável gama de variações: as prefeituras de quase todos os municípios examinados tinham à frente, no momento em que estes foram estudados e visitados pelo autor, o mesmo partido (PT), com uma única exceção (Rio das Ostras, governado por uma coalizão encabeçada pelo Partido Verde).

Quais podem ser os efeitos negativos de uma malha territorial tecnicamente defeituosa e pouco consistente do ângulo da abertura para a participação popular? Que diferença prática pode fazer se o estilo de definição da malha territorial for *top-down* ou *bottom-up*? Quando a divisão territorial é pactuada e possui um alto grau de "legitimidade", suas virtudes pouco aparecem, o que concorre para que muitos subestimem a importância da dimensão espacial. Porém, uma divisão pouco "legítima" e/ou com falhas grosseiras pode implicar vários riscos e problemas: percursos muito longos entre o local de moradia e o local de reunião/assembleia, pouca identidade com a unidade espacial à qual o bairro foi incorporado, seccionamento indevido de um espaço com identidade comum, casamento forçado de "lugares" específicos e ciosos de suas identidades (às vezes até um pouco "rivals") dentro de uma mesma unidade espacial... Tudo isso pode redundar em uma eficácia aglutinadora e mobilizadora menor do processo, ou mesmo em problemas mais sérios. Isso para não falar de casos evidentes de *gerrymandering*, que podem causar traumas profundos e deixar seqüelas duradouras, capazes de comprometer a credibilidade. Sejam examinados alguns problemas, recordando casos concretos:

- 1) Quando um bairro, no sentido pleno do termo (um "lugar", dotado de "personalidade" própria), é seccionado, é esquartejado, sendo cada pedaço incorporado a uma unidade territorial diferente, está-se diante de equívoco sério. Foi

- o que ocorreu com o bairro da Bocaininha, em Barra Mansa, o que gerou confusão entre os moradores, pois, segundo o depoimento de uma conselheira do organismo participativo, eles não sabiam mais como se articular, e acabaram se arranjando de uma forma que, do ângulo da dinâmica participativa, não é nem um pouco favorável: cada parte do bairro teve de se articular com outros bairros pertencentes à respectiva "região" (PINHO, 2001:31). Ao violentar-se um sentimento de "lugar" e menosprezar-se uma identidade territorial, perde-se a oportunidade de conferir maior coerência sociopolítica ao processo.
- 2) Em decorrência do seccionamento arbitrário de um bairro ou setor geográfico (ou qualquer "lugar", em sentido estrito), a inclusão de um espaço residencial em uma unidade territorial da qual, enquanto "lugar", e nessa escala, os moradores não se julgam fazendo parte, pode acarretar transtornos. Um exemplo é proporcionado por Recife: aquele já relatado, páginas atrás, tomando-se por base os depoimentos de duas coordenadoras de RPA, entrevistadas pelo autor em julho de 2001.
- 3) Unidades territoriais excessivamente grandes dificultam o acesso de boa parte dos moradores aos locais das assembleias e outras reuniões, pois o transporte tem um custo financeiro (e de tempo) que, para pessoas pobres, pode fazer ou ajudar a fazer a diferença entre a possibilidade ou a impossibilidade de participar. Em Recife, a coordenadora da RPA 3 queixou-se de que o tamanho da "microrregião" 3.3, seria excessivamente grande, o que estaria dificultando o deslocamento das pessoas para participar das reuniões e já teria, até mesmo, resultado em tensões.
- 4) Por fim, note-se que o "excessivamente grande" nem ao menos precisa estar atrelado meramente ao tamanho: entidades espaciais muito heterogêneas, em matéria de classes sociais e sentimentos/senso de "lugar", podem ser de difícil manejo sociopolítico. Aliás, fortes assimetrias internas de renda e *status* e diferenças expressivas de modo de vida inscritas no espaço, certamente tendem, por si sós, a engendrar identidades territoriais bem diferentes na escala do bairro e dificultar a percepção coletiva da unidade territorial criada para servir de referência para a participação popular como um "lugar" e, por extensão, como um referencial territorial coerente e aceitável. Heterogeneidade excessiva, nesses termos, foi nitidamente constatada em Barra Mansa (para

pormenores, consulte-se PINHO, 2001:28) e Vitória da Conquista. A evolução da malha territorial porto-alegrense mostrou, em contrapartida, um esforço justamente para enfrentar esse tipo de problema.

Além da questão propriamente da *malha territorial*, que foi o objeto das páginas precedentes, há uma outra, até bem mais simples, e que também envolve uma dimensão propriamente político-espacial, ou seja, territorial: a *localização* dos espaços designados para encontros e assembleias de deliberação. A *forma* desses espaços, conforme foi abordado no subcapítulo 5.1, influencia não apenas a dinâmica sociopolítica, mas também a sua localização. Uma evidência disso é fornecida pelo orçamento participativo de Porto Alegre. Como observou Marcia Ribeiro DIAS (2002:76), houve uma

decisão política do partido governista em definir os locais para a realização das grandes plenárias do OP dentro dos setores mais desassistidos de infraestrutura urbana em cada uma das 16 regiões da cidade. Esta seria uma estratégia para reforçar a participação dos segmentos mais humildes da população e, desta forma, aumentar as possibilidades de que as decisões tomadas beneficiassem tais segmentos.

Corroborando sua assertiva, Marcia Dias reproduziu trecho de uma entrevista com um vereador porto-alegrense (de um partido oposicionista):

E aí tem os critérios de reunião. Vou te dar um exemplo bem simples: aqui na Zona Leste, próximo à PUC, existe uma vila extremamente pobre (...) e no entorno da vila existe o bairro Passo das Pedras, que é um bairro classe média e alguns segmentos de classe alta. Onde é que se fazem as reuniões do OP? No salão da vila; evidente que as pessoas do Passo das Pedras não vão ao salão da vila. Resultado: como os outros não foram na reunião, não levam; só que, se alguém for, corre o risco de ser assaltado na volta, de ter o carro riscado, uma série de coisas. Então, há alguns critérios, práticas utilizadas pela Administração que são claramente manipuladoras, que privilegiam determinados segmentos. (Vereador Antônio Hohlfeldt [PSDB], *apud* DIAS [2002:77])

Dentro de uma lógica de “inversão de prioridades”, porém, essa escolha da Administração porto-alegrense, criticada pelo vereador da oposição, é perfeita-

mente coerente. De mais a mais, não será que o risco de ser assaltado é, possívelmente, exagerado pelo preconceito?...

O presente capítulo tentou reiterar que, mesmo tendo por horizonte de pensamento e ação uma sociedade basicamente autônoma e a construção de uma *territorialidade autônoma*, ganhos de autonomia são possíveis *hic et nunc*, no interior de uma sociedade heterônoma – e que o espaço tem muito a ver com isso. Pode-se, é bem verdade, concordar, sem dificuldade, com HAESBAERT (1999:172) em que nem toda identidade é territorial, querendo-se dizer com isso que as identidades coletivas prescindem, muitas vezes, de uma referência espacial direta e forte. Isso se pode admitir sem prejuízo da convicção de que o espaço é ingavelmente relevante para *qualquer* grupo em *qualquer* sociedade, pois tanto a dominação quanto a emancipação, tanto a heteronomia quanto a autonomia não se concretizam ou exercem, em última análise, sem que sejam consideradas as peculiaridades dos espaços concretos e a revelia dos recursos e do valor simbólico associados a esses espaços. Mesmo para grupos sociais cuja identidade não se constitui por referência explícita a um espaço específico, a questão territorial não é, de forma alguma, de somenos importância. Exemplificando: conquanto as necessidades das pessoas portadoras de deficiências físicas como paraplegia ou cegueira, cuja identidade é de natureza não diretamente territorial (do tipo que alguns pesquisadores anglofonos denominam *marginal identity*), pareçam ter a ver exclusivamente, em matéria de justiça social, com as formas espaciais do substrato e com o mobiliário urbano, como rampas de acesso e dispositivos emissores de sinais sonoros (assunto que, frequentemente sob a rubrica *enabling environments*, vem sendo, especialmente nos países anglo-saxônicos, bastante estudado – consulte-se, como fonte de referências, GLEESON [1997]), isso não é inteiramente correto. Se as questões do acesso e do controle estão presentes, o tema da territorialidade não pode estar ausente.

A *territorialidade autônoma*, que abrange tanto a gestão radicalmente democrática do território (dos recursos que ele contém e das relações sociais dentro das suas fronteiras) quanto a capacidade de defesa do território e do que ele encerra e simboliza contra possíveis ameaças externas, é uma condição de concretização da autonomia, em diferentes escalas e em graus variáveis (SOUZA, 2001a:163) ver também SOUZA, 1995a). Assim como a conquista da autonomia não é uma questão de “tudo ou nada”, mas uma longa e complexa jornada, um *processo* em que não se pode descartar a exploração de brechas e contradições em meio a um acúmulo de forças e a enfrentamentos menos ou mais dramáticos e decisivos, falar

em territorialidade autônoma não é o mesmo que conchamar à romântica edificação de “comunidades alternativas”, a funcionar como “ilhas de contracultura” em meio a um oceano de heteronomia, nem implica subestimar a importância de ganhos limitados rumo a uma territorialidade menos heterônoma. Conquistar uma territorialidade menos heterônoma, aqui e agora, corresponde a ancorar espacialmente ganhos de autonomia, a dar expressão espacial à conquista de novos direitos e liberdades para o maior número possível de pessoas, facilitando a mobilidade, questionando e eliminando símbolos que induzam ao preconceito e extinguindo fronteiras e barreiras ilegítimamente excludentes.

Para finalizar, se a associação entre ganhos de autonomia e territorialidade também se coloca em se tratando de instâncias e esquemas participativos bancados ou co-geridos pelo Estado, é quando os movimentos sociais tentam executar seus (contra)projetos e dar vazão, na concretude da conjuntura, às suas energias utópicas que a gestação de territorialidades autônomas assume, mesmo no interior de sociedades heterônomas, uma expressiva autenticidade. *Reestruturar* o substrato pode ser algo de difícil alcance para os movimentos, muito particularmente dos urbanos, a não ser em circunstâncias excepcionais ou na escala de “nanoterritórios”; para os movimentos sociais urbanos em sentido forte, sem embargo, *refuncionalizar* formas espaciais é, muitas vezes, um imperativo, e isso não se pode lograr sem se *territorializarem* e *ressignificarem* (“relugarizarem”) os espaços. Por outro lado, não é possível para os movimentos sociais, na prática, dissociar a territorialização e a resignificação de formas espaciais e áreas da cidade de sua refuncionalização. O problema do controle sobre o espaço, condicionando a mobilidade, a acessibilidade, a fruição de recursos e a construção de novas formas de sociabilidade é, pois, onipresente e incontornável. Tudo isso para assegurar a gestão dos espaços que os movimentos e suas organizações vierem a territorializar, tendo, para tanto, que promover um eficaz (contra)planejamento: ou seja, para além do questionamento e do confronto com os planos, zoneamentos e geoestratégias existentes, ou tentando ainda explorar-lhes as brechas e as eventuais virtudes, cultivar igualmente o planejamento espacial de sua ação direta e criativa/criadora, para territorializar espaços e desestigmatizar “lugares”, tecer redes logísticas e de apoio mútuo e preservar a memória das lutas.