

À primeira vista, parece possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura de planejamento urbano decorrentes tanto da incorporação dos instrumentos inscritos no Estatuto da Cidade quanto da participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público bem como a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões, por meio de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos de gestão, das conferências acerca das políticas setoriais e dos processos de orçamento participativo. No que tange à gestão urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades aprofundaram e fortaleceram o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades. Em 2004, teve início a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, visando engajar a sociedade no processo de revisão e elaboração dos planos municipais, tal como previsto no Estatuto da Cidade. Tomando como ponto de partida as mudanças institucionais e políticas ocorridas nos últimos anos no Brasil, este ensaio¹ tem por objetivo discutir avanços e limites nas práticas de planejamento urbano e apontar alguns desafios na perspectiva da elaboração de uma nova política de desenvolvimento urbano para o país. Nesse contexto, cabe refletir em que medida os aprendizados produzidos no processo de participação, seja por meio da incorporação pelo poder público de demandas específicas dos grupos populares, seja por meio dos conflitos entre os diferentes grupos de interesses, teriam o potencial de intensificar a atuação dos atores locais e de construir alternativas no âmbito da reforma urbana e do direito à cidade.

Crise urbana e política nacional de desenvolvimento urbano

Nas últimas duas décadas do século XX, a questão urbana e os processos de exclusão social se constituíram em problemas centrais para pensar o futuro da humanidade. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macropolíticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington e sua ideologia neoliberal são bastante conhecidos no que se refere ao agravamento das desigualdades nas cidades, à massificação da pobreza, à insegurança generalizada e à exclusão crescente (BORON, 2000).

No Brasil, o final da década de 1980 e a década de 1990 representaram uma verdadeira guinada contra-reformista. Com o início do governo Collor de Melo (1989), passando pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do modelo de desenvolvimento adotado, o Brasil chegou ao ano 2000 como um país marcado por contradições, que, como sabemos, têm raízes históricas. De um lado, um país com vigoroso dinamismo econômico; de outro, um país com um dos maiores índices de desigualdade social e de concentração de renda, em que os 10% dos mais ricos detêm quase a metade da riqueza nele produzida (DUPAS, 1999; MANTEGA, 1998; 1999).

Não restam dúvidas, as cidades brasileiras expressam os efeitos do modelo de desenvolvimento perverso e desigual que foi adotado pelo país nas últimas décadas, caracterizando-se por profundas desigualdades nos padrões de qualidade de vida, cidadania e inclusão social. Com efeito, um diagnóstico sobre os graves problemas sociais nas cidades indica a existência de uma crise urbana, consequência da dinâmica de produção e gestão das cidades, fundada na desigualdade e na segregação socioespacial, em que se deterioram as condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles. Como espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, como produtoras de melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas se tornam pólos econômicos marcados pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental.

Nesse cenário, os direitos sociais, econômicos e políticos, que foram conquistados através das lutas históricas dos trabalhadores, estão em risco de serem anulados pela hegemonia do pensamento neoliberal. Sob o ponto de vista da dinâmica urbana, o resultado é a negação do direito à cidade expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas

continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo semelhante ao dos países desenvolvidos, enquanto processos de exclusão social atingem parte significativa da população e favorecem as atividades ilegais de sobrevivência. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade.

As raízes desse processo estão ligadas à modernização excludente do Brasil. Como afirma Maricato (1996, p. 38), "é com o início da República que se afirma o urbanismo modernista segregador". Mas é a partir de 1950, com a intensificação do processo de industrialização, que vamos verificar as mudanças mais profundas no padrão de urbanização brasileira, em um processo que combina um gigantesco processo migratório do campo para as cidades, metropolização, expansão da classe média e assalariamento da mão-de-obra. De fato, "o aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial." (*ibid.*)

Nos anos mais recentes, sobretudo a partir da década de 1990, podemos verificar mudanças no padrão de urbanização brasileira, em grande parte decorrentes das transformações no capitalismo internacional e das formas de inserção do Brasil no processo de globalização, tal como têm indicado as literaturas nacional e internacional (RIBEIRO, 2004). De um lado, o aprofundamento da periferização das grandes metrópoles, com o aumento populacional nos municípios da fronteira metropolitana e a expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e de condomínios fechados na periferia, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo.

A questão é que o modelo de produção e gestão das cidades brasileiras adotado nos últimos anos foi resultado da combinação de processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais, de concentração populacional em áreas metropolitanas, de segregação urbana e exclusão socioeconômica, que produziu uma nova ordem socioespacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não-cidadãos.

Nesse contexto, parece possível afirmar que os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano adotados revelaram grandes limitações e não conseguiram dar respostas satisfatórias aos problemas contemporâneos das grandes cidades.

Ao mesmo tempo, em termos institucionais, a política urbana nunca foi assumida como uma política de Estado. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras que envolvesse, de forma articulada,

as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. Tomando como referência a política de habitação, convém registrar que, de 1985 a 2002, a gestão da política de habitação coube a diferentes ministérios: de 1985 a 1987, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, ao Ministério do Bem-Estar Social; de 1990 a 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, à Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

Assim, podemos dizer que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de construir um novo projeto de cidades sustentáveis e democráticas. Por isso, a criação desse Ministério, a nosso ver, expressou o reconhecimento, pelo governo federal, da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas. De fato, grande parte da competência em matéria de política urbana está hoje descentralizada, principalmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade, que consolidou e fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades. No entanto, os problemas urbanos – envolvendo a questão habitacional, o saneamento ambiental, a mobilidade e os transportes – têm dimensões que necessitam de tratamento nacional, quer pela importância quer pela amplitude, em cujo equacionamento e solução o governo federal continua tendo um papel relevante. Em especial quanto às metrópoles, percebe-se a importância de uma intervenção nacional na definição de diretrizes como também no desenvolvimento de planos e projetos, de forma a impulsionar políticas cooperadas e integradas que respondam à complexidade da problemática urbano-metropolitana no país.

Analisando sob uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Conselho das Cidades, ambas em 2003, quanto a realização das conferências nacionais das cidades, em 2003 e 2005, são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, que, desde os anos 1980, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS JUNIOR, 1995).

Em relação ao movimento social pela reforma urbana, convém destacar a importância do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O Fórum é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade². Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU foi protagonista em fatos importantes da história urbana do nosso país: (i) na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; (ii) na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; (iii) na elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, reunindo um milhão de assinaturas, sancionado pelo governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e (iv) na criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Na perspectiva da agenda da reforma urbana, a realização das conferências nacionais bem como a implantação e o funcionamento do Conselho das Cidades deveriam criar uma nova dinâmica para a gestão das políticas urbanas, com a participação do poder público e dos movimentos populares, das organizações não-governamentais e dos segmentos profissionais e empresariais. E, de fato, podemos considerar bastante significativos os temas das duas Conferências Nacionais das Cidades. O primeiro, "Cidade para Todos", da Conferência realizada em 2003, teve como lema a construção de uma política democrática e integrada para as cidades; o segundo, "Reforma Urbana: cidade para todos", da Conferência realizada em 2005, teve como lema a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Além disso, também em 2005, O Ministério das Cidades, com a adesão e o apoio do Conselho das Cidades, lançou a campanha Plano Diretor Participativo.

É importante registrar que a elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano não é recente, mas aparece na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930, quando foi elaborado o Plano Agache, no Rio de Janeiro. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1988, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade, prevista no artigo 182 da Carta Magna da nação. Nesse processo, pode-se perceber uma clara tentativa por parte de planejadores, de urbanistas e do movimento social de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática (RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Apesar disso, e mesmo na ausência de balanços mais

conclusivos, os estudos disponíveis permitem afirmar que poucas foram as experiências inovadoras em termos do planejamento das cidades na década de 1990³. Em geral, predominaram paradigmas conservadores, e poucos Planos Diretores, dos que saíram do papel, conseguiram regular as relações sociais e econômicas que, de fato, intervêm na dinâmica de produção e gestão das cidades.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi dado um novo impulso aos processos de elaboração dos Planos Diretores, tendo em vista que a aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos neles previstos depende da sua aprovação. Segundo determina o próprio Estatuto, o Plano Diretor deve definir a função social das diferentes áreas do município, seja urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatórias sua elaboração e/ou sua revisão, até outubro de 2006, por cerca de 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas⁴.

Assim, em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, vinculada ao Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana para apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos Planos Diretores⁵. Em setembro de 2004, o Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução 15, decide realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização sobre o tema. De fato, na perspectiva dos setores identificados com a plataforma da reforma urbana – com presença significativa no interior do Conselho das Cidades⁶ –, o Plano Diretor deveria expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes nas cidades. Dessa forma, em maio de 2005, foi lançada a campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, tendo como eixos: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pelos pobres; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso a terra urbanizada para todos; e (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

Avanços e limites dos planos diretores

A campanha *Plano Diretor Participativo* se estruturou através de uma coordenação nacional, composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades e de núcleos estaduais integrados pelo poder público e organizações sociais diversas. Conforme balanço realizado pelo próprio Ministério das Cidades, em maio de 2006, o saldo da campanha era surpreendente: com 23 núcleos estaduais constituídos, 88% dos 1.684 municípios que têm obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor Participativo até outubro de 2006 estavam elaborando ou já tinham concluído a elaboração e/ou a revisão desse instrumento⁷.

Considerando a data do balanço, a campanha conseguiu realizar, até maio de 2006, cerca de 250 oficinas em quase 1.600 municípios, reunindo cerca de 10 mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração de Planos Diretores sem precedente na história do país. Nesse sentido, é possível afirmar que houve um significativo avanço na disseminação de uma nova concepção de planejamento urbano.

Não obstante os avanços manifestos nesses indicadores, a avaliação quanto ao caráter participativo desses processos mostra que temos de ser mais cautelosos nas conclusões a respeito da disseminação de novas práticas de planejamento. Os dados da mesma pesquisa demonstravam que apenas 24% dos processos, isto é, 362 Planos, foram ou estão sendo participativos, enquanto 64% deles (951) não incorporaram procedimentos participativos, na opinião dos próprios participantes, ou seja, dos gestores e representantes da sociedade civil entrevistados, que divergiram, entretanto, em 11% dos casos (174 Planos) quanto ao caráter participativo ou não do processo. Além disso, é preciso considerar que a integração de procedimentos participativos não garante que os Planos Diretores, assim elaborados, sejam posteriormente implementados. De fato, tendo em vista a experiência do planejamento urbano no Brasil, existem muitas incertezas em relação às possibilidades efetivas de desenvolvimento de novos processos de planejamento impulsionados pelos Planos Diretores, conforme determina o Estatuto da Cidade.

Aliás, as decepções dos atores envolvidos e os fracassos na tentativa de implementar Planos Diretores capazes de solucionar os graves problemas urbanos e de instaurar novas práticas de planejamento nas cidades brasileiras têm levado alguns autores a questionar a validade desse instrumento na perspectiva da reforma urbana. Dentre eles, destaca-se Flávio Villaça (2005, p. 92), para quem "o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados". Na visão do autor, a "sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos nossos problemas urbanos" e de que, em grande medida, "se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor" (*ibid.*, p. 10).

Consideramos a análise de Villaça uma provocação teórica e política de grande relevância, que exige uma reflexão profunda sobre as estratégias propostas pelos intelectuais, técnicos e lideranças sociais vinculados ao campo da reforma urbana. cremos, inicialmente, que é necessário reconhecer que a nova concepção de planejamento urbano ainda não se traduziu em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado e que os avanços, quando existentes, ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico no interior das administrações comprometido com essa proposta.

Para além da discussão da cidade que temos e da cidade que queremos⁸, há uma lacuna na perspectiva da identificação dos interesses sociais e econômicos na produção e gestão das cidades, bem como na da avaliação sobre as possibilidades de construção de pactos socioterritoriais que, efetivamente, regulem as relações entre os atores que intervêm na cidade.

Apesar de considerarmos pertinentes os questionamentos de Flávio Villaça, também consideramos possível avançar na transformação desse instrumento no âmbito da reforma urbana, desde que se reflita sobre o alcance das mudanças institucionais ocorridas e dos instrumentos adotados no campo da política urbana voltados para a construção de pactos socioterritoriais e a promoção do direito à cidade. Nessa direção, mesmo levando em conta os limites deste ensaio, gostaríamos de pensar as possibilidades de o novo arcabouço institucional impulsionar (i) políticas de inclusão territorial, sobretudo por meio da promoção do direito à moradia, e (ii) processos de gestão democrática da cidade.

Planejamento urbano e inclusão socioterritorial

O Plano Diretor, segundo a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, é “o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual todos os demais instrumentos da política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas”, podendo ser considerado, portanto, “a matriz do desenvolvimento urbano do município” (LACERDA e outras, 2005). Nesse sentido, é evidente que a concepção de Plano Diretor vigente no Estatuto da Cidade representa uma ruptura com as antigas concepções urbanísticas – centradas na ordenação físico-territorial das cidades, tendo como principal instrumento as leis de uso de solo e zoneamento –, que historicamente serviram aos interesses das classes dominantes e contribuíram para a construção de uma dinâmica contraditória entre a cidade legal e a cidade real (MARICATO, 1996). Tomando como referência as formulações de Lefebvre (1999), poderíamos inclusive dizer que o urbanismo, enquanto ideologia, esteve historicamente a serviço da dissimulação das contradições urbanas, contribuindo para a produção da cidade desigual e segregada que caracteriza nossa sociedade.

Como já registramos, a partir da segunda metade da década de 1980, impulsionado por idéias que vinham sendo debatidas desde os anos 1960, começa a organizar-se o movimento nacional de reforma urbana, que levou à organização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (SANTOS JUNIOR, 1995). A nosso ver, a dinâmica do Fórum deu origem a um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo, organizado na forma de uma rede de organizações e movimentos sociais.

A questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu-se um novo paradigma, ou, mais exatamente, desenvolveram-se as bases de um novo paradigma, identificado ao campo da reforma urbana, que podemos denominar da cidade-direito, caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias para um projeto alternativo de cidades.

No campo institucional, a proposta da reforma urbana se materializou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, mas também em muitas constituições estaduais, leis orgânicas municipais e Planos Diretores, e em tantas outras leis e projetos urbanos nos planos estadual e local, gerando avanços, muitos deles pontuais, no acesso ao direito à cidade. No plano federal, esses avanços podem ser mais facilmente demonstrados a partir da criação do Ministério das Cidades e da institucionalização do Conselho das Cidades, tais como a elaboração de novas políticas no campo da habitação, do saneamento ambiental e da mobilidade e transporte público (SANTOS JUNIOR, 2005). Nas esferas estadual e local, apesar da quase inexistência de balanços mais gerais, se tomarmos como referência a política de regularização fundiária e de habitação, é inegável que há novidades acerca dos instrumentos utilizados e dos resultados alcançados, que, com todas as suas debilidades, não podem ser desprezados⁹. Além disso, é preciso considerar a construção de novos espaços institucionais, notadamente em torno dos conselhos setoriais, que se configuram como esferas públicas ampliadas com potencial de gerar novos padrões de interação entre o poder público e a sociedade, procedimento que vem sendo denominado governança democrática pela literatura (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). E, por fim, não podemos deixar de registrar que, no âmbito internacional, inicia-se um processo de discussão em torno da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana, mas que hoje conta com a adesão de muitas outras redes internacionais, principalmente na América Latina, propondo que o direito à cidade seja reconhecido, pelo sistema das Nações Unidas, como um direito coletivo difuso¹⁰.

Mas os avanços institucionais são apenas uma das dimensões desse processo, que envolve contradições e lutas cotidianas. De fato, é possível afirmar que parcela das lideranças que se envolve nos espaços institucionais, seja atuando nos conselhos setoriais, seja discutindo a legislação urbana e os Planos Diretores, também está inserida nas lutas cotidianas, nas ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas pelo acesso aos serviços de saneamento ambiental e pelo barateamento do transporte público, nas ações de pressão pela melhoria dos serviços de saúde e educação, por lazer e cultura, entre outras tantas reivindicações e conflitos urbanos.

Nessa perspectiva, convém destacar alguns movimentos populares de âmbito nacional cuja atuação tem sido relevante no campo da política urbana. Concretamente, a partir dos anos 1980 surgiram quatro organizações populares que articulam uma ampla rede de organizações de base, entre as quais sobressaem as associações de bairro e os movimentos de moradia, as organizações do movimento de mulheres, as do movimento negro e as do movimento ambientalista: a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), a Central de Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). Essas organizações alteraram suas formas de atuação através da articulação em redes e fóruns, de âmbitos nacional e internacional, combinando suas lutas e mobilizações específicas com uma agenda mais ampla em torno da política urbana, da discussão do projeto de desenvolvimento nacional e de sua participação no movimento antiglobalização.

De fato, a organização de fóruns e redes é um fenômeno relativamente recente no país e tem-se intensificado nos últimos anos, trazendo um novo dinamismo para a atuação dos movimentos sociais. Considerando os movimentos populares urbanos de âmbito nacional, podemos constatar que eles estão vinculados e participam de diversas articulações em que se destacam, além do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), o Fórum Brasileiro de Orçamento (FBO) e a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), no plano nacional, e o Fórum Social Mundial (FSM) e a Habitat International Coalition (HIC), no plano internacional¹¹.

Assim, entendemos que o debate sobre os impasses e os desafios da reforma urbana no atual contexto não pode negligenciar esses avanços e deve levar em consideração diferentes aspectos. Como sugere Costa (1999, p. 14), concordamos que a discussão, com base em Lefebvre, sobre a dialética entre valor de troca e valor de uso do espaço "permite avanços significativos na análise dos processos socioespaciais" e na elaboração de novas estratégias de construção do direito à cidade. Essa dialética, para Lefebvre, se exprime no confronto entre o espaço abstrato, resultado dos processos de transformação do espaço em mercadoria, e o espaço social, resultado dos processos de apropriação da cidade pelos diversos grupos na sua cotidianidade.

Nessa direção, poderíamos avançar, ainda seguindo a formulação de Lefebvre (1999, p. 85), na compreensão da dinâmica urbana. O autor indica três dimensões que seriam propriedades essenciais do fenômeno urbano. A primeira, "a projeção das relações sociais no solo", que envolve "as mais abstratas, as oriundas da mercadoria e do mercado, dos contratos ou quase-contratos entre os agentes à escala global". A segunda, em que o espaço urbano constitui o "lugar e terreno onde as

estratégias se confrontam”, incluindo as instituições, organizações e agentes urbanos. E, por fim, a terceira, a “prática urbana”, que se refere à realidade concreta, que não pode ser reduzida “às ideologias e instituições globais, concernentes ao espaço e sua organização, nem às atividades particularmente denominadas ‘urbanísticas’”.

O que nos interessa nessa formulação é chamar a atenção para a necessidade de análises mais complexas da dinâmica socioespacial, que considerem a interação entre esses diferentes aspectos, as práticas institucionais, a dinâmica econômica, a intervenção dos agentes e as cotidianidades. Nesse sentido, a luta institucional não deveria ser analisada separadamente da luta social, uma vez que aparentes fracassos nas conquistas institucionais nem sempre significam recuos na construção de práticas renovadas no âmbito social e que, da mesma forma, avanços institucionais podem sofrer inúmeros bloqueios e não gerar transformações sociais. Como afirma Costa (1999, p. 16), “trata-se de uma perspectiva de análise socioespacial que leva em conta, além dos princípios da economia política, aspectos importantes das contribuições relacionadas ao estudo do cotidiano, de identidade, de comunidade etc.”.

Exemplificando, poderíamos supor que a participação em espaços institucionais – como, por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores – pode trazer resultados positivos para a compreensão da dinâmica da cidade e para o desenvolvimento de um projeto mais global de reforma urbana para as organizações sociais nele envolvidas, com conseqüências para as estratégias de luta que serão acionadas, mesmo nos processos que não apresentarem avanços na perspectiva urbanística e do planejamento urbano. O que não implica que não devamos rever as estratégias de atuação nesses espaços, em razão dos bloqueios estruturais observados em sua dinâmica de funcionamento.

De fato, os limites observados para a efetivação dos instrumentos de reforma urbana na perspectiva da promoção da inclusão socioterritorial são diversos e complexos, como indicam várias experiências de elaboração dos Planos Diretores municipais. A construção de um pacto socioterritorial, tal como formulado na concepção da reforma urbana, pressupõe identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas semelhanças e antagonismos. Antes de tudo, é necessário levar em consideração as desigualdades sociais e de poder que intervêm na manutenção e na reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação dessa concepção um desafio ainda maior. Além disso, podemos identificar limites decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios, ainda administrados, em sua maioria, por coalizações

políticas conservadoras, e das estruturas administrativas municipais, que, em grande parte, possuem quadros técnicos em número reduzido e não suficientemente qualificados para desempenhar as novas tarefas requeridas pelo planejamento urbano politizado (LACERDA et al., 2005).

Há ainda dois aspectos que consideramos importantes: o primeiro, relacionado à incorporação das demandas populares na agenda pública; o segundo, relacionado à baixa participação das classes populares no processo de planejamento das cidades.

As organizações populares têm participado da discussão sobre o planejamento urbano e do processo de elaboração dos Planos Diretores, o que pode ser evidenciado pela composição da coordenação nacional da campanha, no âmbito federal, como também pela análise das organizações que integram os núcleos estaduais da mesma e que participaram das atividades de capacitação que foram promovidas. No entanto, isso não quer dizer que essas organizações, das quais os sem-teto são uma das mais relevantes, estejam atuando nesses processos em detrimento de outras formas de luta tais como ocupações de imóveis vazios, atos públicos etc. Ao contrário, temos fortes razões, com base no monitoramento dos conflitos urbanos realizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, para supor que essas manifestações vêm aumentando em todo o país¹². Tal fato é um indício de que essas organizações, pelo menos suas principais lideranças, apesar de perceberem as limitações das dinâmicas institucionais, consideram também que esses espaços devem ser ocupados.

No entanto, é certo que os processos de discussão dos Planos Diretores não conseguem mobilizar as maiorias, as classes populares, embora se deva contextualizar essa generalização, tendo em vista a diversidade regional e os diferentes contextos sociais do país. Tal fato pode apenas em parte ser explicado pela agenda de discussão, que não contempla as demandas concretas dos segmentos populares, já que é necessário incorporar na análise aspectos relacionados à cultura sociopolítica, na qual incidem outros elementos da história política do país que explicariam a existência de um híbrido institucional, como denomina Wanderley Guilherme dos Santos (1993), ou o contexto de cidadania na encruzilhada, como prefere José Murilo de Carvalho (2001). Nesse sentido, talvez possamos entender melhor a alta abstenção dos segmentos populares do processo de discussão dos Planos Diretores, se conseguirmos estabelecer uma relação entre a dinâmica de participação sociopolítica e os processos de exclusão socioterritorial, que impedem a constituição da nossa cidadania.

Isso não implica, no entanto, que não seja imprescindível uma reflexão sobre a agenda de discussão e os instrumentos que têm sido propostos na elaboração dos Planos Diretores. A nosso ver, ainda prevalece uma cultura urbanística tecnocrática,

que, de fato, impede inovações no sentido de incorporar novos instrumentos e políticas no Plano. Aqui, cabe mais uma vez uma referência a Lefebvre (2001, p. 113), que propõe uma estratégia urbana fundamentada em dois pontos: (i) um programa de reforma urbana, formulado com base no conhecimento da realidade, produzido pela ciência da cidade e sustentado por forças sociais e políticas, que assumem o papel de sujeitos dessa proposta; e (ii) projetos urbanísticos, "compreendendo 'modelos', formas de espaço e de tempo urbanos, sem se preocupar com seu caráter atualmente realizável", resultado da práxis e do imaginário coletivo, que "se investe na apropriação do tempo, do espaço, da vida filosófica, do desejo", projetos que não excluem "proposições referentes ao estilo de vida, ao modo de viver na cidade, ao desenvolvimento urbano em relação a esse plano".

Em suma, queremos argumentar que os interesses das classes populares não podem ser reduzidos às demandas específicas, ao acesso à habitação, à urbanização, aos serviços de saneamento ambiental, ao transporte público de qualidade, apesar de elas deverem ser incluídas, mas que envolvem um novo projeto de cidades. E, nesse ponto, é preciso considerar que a construção de princípios, diretrizes e paradigmas que possam orientar e organizar as lutas sociais, ainda que setorialmente, não deve ser desprezada. Aliás, é pela práxis, que compreende lutas e contradições vividas no cotidiano e nos espaços institucionais, que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social.

Planejamento e gestão democrática das cidades: desafios na perspectiva da reforma urbana

A reflexão em torno da segregação socioespacial e de seus efeitos sobre a condição de autonomia dos agentes sociais e sobre o exercício efetivo da cidadania pode contribuir para a discussão sobre os impasses do planejamento urbano e a gestão democrática das cidades e iluminar algumas estratégias, tendo como referência a agenda da reforma urbana.

Em primeiro lugar, é necessário refletir sobre as transformações da dinâmica urbana de ordenação espaço-temporal e de seus impactos sobre a divisão social da cidade (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2005). Com base nos célebres trabalhos de David Harvey (1980), entendemos que a dinâmica urbana não apenas retrata a estrutura social de uma dada sociedade, como também constitui um mecanismo específico de reprodução das desigualdades e das oportunidades de participação na distribuição da riqueza gerada na sociedade. Logo, podemos afirmar que a chamada estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade no que se

refere ao acesso aos recursos materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, dos serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social. As transformações sociais, políticas e econômicas contemporâneas decorrentes do processo de globalização evidenciam a existência de fortes indícios de partição socioterritorial da cidadania, o que pode estar reforçando tendências de dualização e fragmentação já presentes historicamente na sociedade brasileira. A nosso ver, tais tendências requerem o aprofundamento do estudo em torno do processo de acumulação capitalista – com os efeitos da combinação da reprodução expandida do capital e da acumulação por espoliação, conforme formulado por David Harvey (2004) – sobre a produção contemporânea do espaço urbano e os conflitos sociais daí decorrentes. O procedimento que, por razões que fogem ao escopo deste artigo, não será aqui desenvolvido.

Em segundo lugar, deve-se refletir sobre as esferas públicas de regulação da relação entre o poder público e a sociedade, a dinâmica de participação social e os modelos de planejamento urbano. De uma maneira esquemática, parece possível afirmar que estamos diante da disputa entre dois paradigmas de política urbana, que, com base no que vem sendo discutido na literatura, denominamos preliminarmente de paradigma da cidade-mercado e paradigma da cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades.

No paradigma da cidade-mercado, em que se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing*, e certos modelos de planejamento estratégico (HARVEY, 1996; VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 2001), a política urbana é transformada em relações de mercado, nas quais ganha quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da ação do poder público. Nessa concepção, a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que represente o interesse coletivo. No nível do planejamento, esse paradigma busca sua legitimação por meio de estratégias discursivas fundadas nos modelos de planejamento estratégico, em experiências bem-sucedidas e na referência de cidades-modelos, difundidas pela ação de atores hegemônicos que articulam agências multilaterais, capitais financeiros, governos nacionais e locais. A cidade não é mais tratada como totalidade, e a noção de cidadania perde sua conexão com a idéia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que exprime a nova representação privada da relação entre governo e população que se está construindo: clientela, parceria, consumidor etc. A questão é avaliar até que ponto essa concepção tem influenciado no desenho e na implementação da atual política urbana e discutir seus

efeitos sobre o quadro de privação das camadas populares e a repartição do espaço político brasileiro entre hipercidadãos e subcidadãos.

Além disso, a literatura recente fornece muitos elementos que permitem supor que os lugares de moradia das classes populares empobrecidas passam a exercer um papel de desagregação social – pois estão destituídos das condições necessárias à sua inserção na dinâmica econômica –, gerando o enfraquecimento, ou mesmo a destruição, da sociabilidade e dos processos de construção das identidades no lugar de moradia, imprescindíveis à constituição de comunidades de interesses, que impede ações coletivas em um contexto de crescente fragmentação social (CASTEL, 1998; WACQUANT, 2001; RIBEIRO, 2004). Mesmo reconhecendo que os impactos do processo de globalização são diferenciados não só entre os países, mas também em seu interior, podemos admitir que todas as cidades estão hoje submetidas a tendências desestruturadoras que atingem mais fortemente os bairros periféricos das metrópoles, já marcados por contextos de fortes desigualdades sociais. Tais tendências decorreriam do fato de a segregação socioespacial, resultante das transformações econômicas e políticas em curso, tornar vulneráveis, não apenas os indivíduos, mas o próprio tecido associativo, expresso nas redes de solidariedade e de filiação social no âmbito dos locais de moradia das classes populares.

O outro paradigma que denominamos da cidade-direito está, na verdade, em construção, tanto em relação ao aspecto teórico quanto ao da práxis sociopolítica. Em gestação em um largo conjunto de experiências, sobretudo nas novas administrações municipais, mas também em algumas políticas de caráter estadual e nacional, esse paradigma afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas. No entanto, ainda é difícil traduzir essa concepção em um discurso estruturado, talvez em razão da conjuntura de forte hegemonia das idéias neoliberais, que, mesmo negadas, têm influenciado fortemente a recente produção intelectual brasileira. Não obstante, tal constatação não nega a importante produção de diversos intelectuais empenhados na construção de outros referenciais teóricos e práticos capazes de rivalizar com o diagnóstico e as soluções propostos pelo modelo da cidade-mercado de política urbana.

A disputa entre esses diferentes modelos atravessa as disputas em torno do planejamento urbano, em que se destaca o processo de elaboração dos Planos Diretores. Sob o ponto de vista da reforma urbana, o desafio está ligado à construção de esferas públicas democráticas que contribuam para tornar substantiva a dinâmica

democrática, intervindo nos padrões de sociabilidade por meio de investimentos para garantir a representação dos grupos de interesse e das classes nos espaços públicos, de forma que estas tenham visibilidade e se identifiquem, e também "realizando políticas culturais que busquem dissolver a separação da cidade fragmentada" (GENRO, 1999, p. 17).

Ao mesmo tempo, é preciso levar em consideração que essa disputa não incide somente no plano local, mas atravessa todos os espaços institucionais e níveis de planejamento, envolvendo os âmbitos supralocais, metropolitanos, regionais e nacional. Nesse sentido, os avanços identificados na perspectiva da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano desempenham um papel decisivo nos rumos das cidades brasileiras. E, também, é preciso considerar os desafios relacionados à dinâmica metropolitana, ainda pouco incorporados nas análises sobre a dinâmica urbana.

Em todas essas esferas, os pequenos aprendizados produzidos no processo de participação, seja por meio da incorporação de demandas específicas dos grupos populares na lógica e na ação do poder público, seja por meio dos conflitos experimentados com os outros grupos de interesse na definição da política urbana, teriam o potencial de fortalecer a atuação dos atores locais, através do alargamento da compreensão do fenômeno urbano e da discussão de novos projetos e estratégias de intervenção sobre as cidades.

Tendo em vista esse cenário, entendemos, fundamentando-nos em Lefebvre (1999), que a reflexão sobre o fenômeno urbano deve definir duas estratégias, articuladas e inseparáveis: a estratégia do conhecimento e a estratégia sociopolítica. No âmbito da estratégia do conhecimento, pressupõem-se uma crítica radical dos modelos urbanísticos tradicionais e de suas contradições, e o desenvolvimento de uma ciência do fenômeno urbano.

Nessa perspectiva, inspirando-nos em Bourdieu (2004), diríamos que é preciso esperar da análise acadêmica em relação à dinâmica urbana revelações radicais. As análises comprometidas com o ideário da reforma urbana e com o paradigma da cidade-direito têm por desafio pôr em perspectiva os discursos e as visões dos agentes, desvelando o sentido de suas práticas e interesses e os conflitos sociais e políticos daí decorrentes, na busca pela legitimação e universalização de suas posições particulares. Isso implica, de um lado, que sejam desvelados os mecanismos de articulação das desigualdades sociais e os processos de diferenciação, segmentação e segregação urbana como elementos estruturadores da dinâmica socioespacial vinculada ao processo de reestruturação socioprodutiva e de globalização capitalista; e, de outro lado, que sejam rompidos, pelas análises da dimensão territorial das políticas públicas, os bloqueios e as barreiras que

impedem o reconhecimento do fenômeno urbano, ou seja, para utilizar os termos propostos por Lefebvre, que mantêm o fenômeno urbano prisioneiro da análise fragmentária, subordinado aos conceitos urbanísticos da sociedade industrial.

No plano sociopolítico, a estratégia está centrada no reconhecimento político institucional da problemática urbana e na elaboração de um programa de promoção do direito à cidade, com a atualização da agenda da reforma urbana de forma que esta responda aos desafios decorrentes das transformações sociais e econômicas contemporâneas. Nesse sentido, podemos falar do desafio de desenvolver uma nova pedagogia emancipatória de planejamento das cidades que incorpore esses elementos.

Consideradas em conjunto, tais estratégias encontram sua síntese no que denominamos de planejamento urbano como práxis transformadora; entendemos que a identificação dos desafios para a compreensão do fenômeno urbano e o desenvolvimento dessa pedagogia emancipatória na perspectiva da reforma urbana devem partir do reconhecimento dos avanços alcançados e dos dilemas enfrentados.

No plano nacional e com base nas resoluções aprovadas na primeira e na segunda Conferência Nacional das Cidades, podemos afirmar que elas avançaram na construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ao terem estabelecido (i) as bases de um projeto nacional que promove o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional; (ii) diretrizes e instrumentos que promovem a integração das políticas urbanas por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Constituição Federal; (iii) diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre União, Estados e Municípios; (iv) a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e (v) diretrizes e orientações que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e para o crescimento econômico com justiça social.

Da mesma forma, é preciso considerar que, como esfera de participação institucionalizada, o Conselho e as Conferências Nacionais das Cidades apresentam uma novidade em relação às experiências anteriores de participação. Esses canais expressam um novo tipo de arranjo institucional, apontando para o que podemos denominar modelo nacional de participação na gestão pública, caracterizado pela institucionalização de práticas de gestão democrática que combinam a democracia representativa com a democracia direta.

Assim, tanto pela temática quanto pela dinâmica institucional, argumentamos que as Conferências das Cidades e seu Conselho representam uma importante inovação na gestão das políticas sociais, porque são a expressão do surgimento de um novo regime de ação pública configurado pela abertura de novos padrões democráticos de interação entre governo e sociedade em torno da definição da política urbana.

Mas, apesar de todos os avanços identificados, também é importante reconhecer alguns dilemas que devem ser enfrentados para que o Conselho das Cidades constitua um canal de democratização da política nacional de desenvolvimento urbano: (i) alguns segmentos sociais importantes ainda não estão nele representados, como, por exemplo, o movimento ambientalista, as organizações feministas e o movimento negro, tornando necessário ampliar a participação dos atores sociais de caráter nacional envolvidos nessa experiência; (ii) de fato, ele ainda é fortemente impulsionado pelo compromisso do Ministério das Cidades, que restringe seu alcance na definição de políticas e programas articulados com a ação de outros órgãos governamentais, tornando fundamental envolver os diversos ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a sua capacidade decisória; (iii) inexistem sistemas de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios, tornando imprescindível desenvolver mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – que incentivem a institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades; (iv) por fim, a necessidade de reconhecer os limites decorrentes do Decreto Presidencial que o criou e alterar o seu estatuto institucional-jurídico, para torná-lo uma instância participativa aprovada por lei pelo Congresso Nacional e garantir seu caráter deliberativo.

De qualquer forma, o ciclo de Conferências das Cidades indica o potencial desse espaço em constituir uma esfera pública de concertação entre os diferentes atores e seus respectivos interesses em torno de políticas públicas pactuadas socialmente, possibilitando a proposição de uma nova política de desenvolvimento urbano e de novas políticas nas áreas de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte, e de planejamento territorial urbano. O grande desafio refere-se à produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades que enfrente as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro.

Se atentarmos para as experiências de planejamento urbano em curso, incluindo os processos de elaboração dos Planos Diretores, poderemos concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento. No entanto, diríamos, mais uma vez inspirados em Lefebvre, que é preciso ver nessas experiências de participação e na diversidade de práticas urbanas empreendidas pelos diferentes agentes sociais aprendizados que conformam a práxis

- ⁸ Grande parte das metodologias populares em torno dos Planos Diretores incorporou dinâmicas baseadas em um modelo de discussão que previa, em um primeiro momento, a elaboração de um diagnóstico popular da cidade, processo denominado "A Cidade que Temos"; e, em um segundo, o levantamento de propostas, processo denominado "A Cidade que Queremos". Mesmo reconhecendo os avanços que essa metodologia proporcionou, ampliando a discussão na direção dos segmentos populares, é imprescindível, a nosso ver, refletir sobre seus limites.
- ⁹ Para uma avaliação da política habitacional, consultar Cardoso e Ribeiro (2000); para a política de regularização fundiária, consultar o banco de experiências no site do Instituto Polis, <<http://www.polis.org.br>>.
- ¹⁰ A Carta Mundial pelo Direito à Cidade começou a ser discutida no I Fórum Social Mundial (2001), na cidade de Porto Alegre, como um instrumento orientado a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento, no sistema internacional dos direitos humanos, do direito à cidade. Nela, o direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.
- ¹¹ A Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), fundada em 1995, congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais em torno da luta pela universalização dos serviços de saneamento ambiental e contra a privatização da gestão da água no país; o Fórum Brasil de Orçamento (FBO), fundado em 2002, define-se como uma articulação de entidades da sociedade civil voltada à defesa e à garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, por meio da análise, do monitoramento e da criação de mecanismos de democratização do Orçamento Público Federal; a Coordenação dos Movimentos Sociais, criada em 2003, reúne diversos movimentos tais como o Movimento Sem Terra (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), movimentos de moradia, estudantes, de desempregados, pastorais e diversos sindicatos, e constitui um espaço de convergência, de construção de unidade e de reflexão em torno do fortalecimento dos movimentos sociais, da luta contra o neoliberalismo e da construção de um novo projeto de desenvolvimento para o país; o Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em 2001, caracteriza-se como um espaço de debate democrático de idéias, de formulação de propostas e de articulação de movimentos sociais e redes da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e a qualquer forma de imperialismo; e a Habitat International Coalition (HIC) é uma associação internacional composta por cerca de 400 organizações e de pessoas que trabalham na área de assentamentos humanos.
- ¹² São ilustrativas desse processo de mobilizações as realizações, em agosto de 2005, da primeira Marcha Nacional pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, que reuniu 5.000 pessoas em Brasília, e da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, em junho de 2005, que organizou atividades em diversas capitais do país. Para maiores informações sobre os conflitos urbanos protagonizados pelas organizações ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, consultar o site <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>.

Referências

- BORON, Atilio A. *Tras El Búho de Minerva: mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *A municipalização das políticas habitacionais – Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: Observatório-IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. 48 p. Mimeo.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, Geraldo Magela. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? Trabalho apresentado no VIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Porto Alegre, maio 1999. Mimeo.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GENRO, Tarso. Um debate estratégico. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. (Org.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- LACERDA, Norma et al. Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, p. 55-72, maio 2005.
- LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MANTEGA, Guido. Determinantes e evolução das desigualdades no Brasil. *Observatório da Cidadania*, Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, 1998.
- MANTEGA, Guido. A crise econômica e suas conseqüências sobre o emprego e a renda no país. *Observatório da Cidadania*, Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 3, 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- POLLI, Simone Aparecida. *O plano diretor de Curitiba e a reforma urbana*. Curitiba: Ambiens Cooperativa, jan. 2006. Mimeo.

PONTUAL, Virgínia. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor de Recife. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e cidade: a divisão social da cidade e a cidadania na sociedade brasileira. *Análise social. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. XI, n. 174, p. 87-109, 2005.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana e gestão democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 2005. Mimeo. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2004.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>>. (Livro em arquivo PDF); São Paulo: edição do autor, ago. 2005.

WACQUANT, Lóic. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.