

## **Demandas Populares no Planejamento das Cidades:**

Redefinição do papel das cidades, Democratização e Governança Urbana.

**Elson Manoel Pereira (UFSC)**

**Introdução:** O aumento das possibilidades do poder municipal, a partir dos princípios descentralizadores da Constituição de 1988, trouxe consigo também um aumento da complexidade da ação dos atores locais. Os problemas urbanos, que há muito tempo condenam milhões de pessoas a um verdadeiro hiato de cidadania, são cada vez mais postos em evidência na “arena” urbana e nela buscam suas soluções.

SANTOS JUNIOR (2001), constata o desenvolvimento de uma verdadeira reforma institucional no país, *“caracterizada pela descentralização das políticas públicas, amplamente disseminada pelos municípios brasileiros. Esta disseminação está promovendo um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades, materializada em novas formas de organização do poder.”*

Interessa-nos, neste artigo, refletir como se revela, na dinâmica de planejamento urbano, este processo de transferência de competências e obrigações, qual o papel da população neste novo desenho institucional e principalmente como se manifesta a questão da democracia local e qual o caráter das demandas populares que emergem deste processo.

Uma pergunta que se coloca imediatamente é como diferenciar processos participativos em planejamento urbano previstos pelo Estatuto da Cidade da busca da governança urbana? A governança urbana satisfaz, em sua prática de negociação e de viabilização econômica, as exigências postas pela lei 10.257? Há clareza da diferença entre os conceitos de participação e governança?

Num outro campo de reflexão, cabe-nos perguntar qual o novo desenho institucional do planejamento urbano onde a hierarquia na tomada de decisões cedeu lugar a um modelo negociado.

**Participação, governança urbana ou convergência dos dois conceitos?** O conceito de governança repousa sobre o seguinte postulado: a sociedade mundial conhece uma crise de governabilidade caracterizada por três aspectos:

1 – as autoridades políticas não têm mais o monopólio da responsabilidade. A governança é uma forma de resposta possível para reconciliar o político, o econômico e o social, propondo novas formas de regulação.

2 – Os atores de toda natureza solicitam uma co-participação no processo de decisão. A governança acena para o deslocamento das responsabilidades que se opera do Estado para a Sociedade Civil e o Mercado.

3 – Nenhum ator dispõe de conhecimentos e meios necessários para resolver os problemas que se apresentam.

Interessa-nos, aqui, aprofundar o conceito de governança primeiramente para concluirmos, ou não, se o processo de planejamento urbano baseado em demandas populares pode ser considerado uma modalidade ou um alargamento daquele conceito. Se a governança não se constitui na única perspectiva possível do urbanismo às novas realidades do mundo, quais as suas vantagens e inconveniências?

Segundo Melo (apud Hass, 2006), o conceito de governabilidade nasce na literatura política na década de 1960 com Huntington. Ele surge diante do quadro de estagnação nos países capitalistas avançados, associado à crise do *welfare state* e de autoridade. Ainda segundo a mesma autora, no Brasil, o tema ganha destaque no início da década de 80, principalmente devido à crise fiscal do Estado: “*Samuel Huntington argumenta que haveria condições de governabilidade quando ocorresse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las*” (p.32)

A esta visão ortodoxa de governabilidade, surge na década de 70, autores que buscam refletir a crise econômica conectada com problemas da

governabilidade em contextos democráticos. O conceito de governabilidade para eles adquire três novas dimensões ligadas à capacidade do governo de: a) identificação dos problemas e formulação de políticas apropriadas para o seu enfrentamento; b) mobilização de recursos necessários à execução dessas políticas e c) liderança. Assim a garantia de apoio se daria através da constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais (Hass, 2006).

Para Diniz (apud Hass, 2006), essa última concepção de governabilidade viria a ser confundida com o conceito de *governance* introduzido, nos anos 90, pela agenda do Banco Mundial, com o objetivo de estabelecer as condições que garantam um bom governo. Essa percepção envolve a capacidade de comando, coordenação e implementação “*do Estado e requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais*”(p.34).

No entanto, os conceitos de governabilidade e de governança não podem ser confundidos na medida em que a “*análise transcende o plano meramente institucional e inclui o mercado, redes sociais, hierarquias e associações como modos alternativos de governance*” (Melo, apud Hass, 2006, p. 34)

Neste sentido, as novas formas de organização do poder, no Brasil, não são necessariamente um aumento da democratização na gestão das cidades baseado em prática de controle público das ações do Estado e de outros agentes do espaço urbano e na busca da universalização do direito à cidade, mas pode representar também a busca de formas tradicionais de governança, configurando a manutenção do padrão patrimonialista e/ou de tutela da gestão pública, ainda que sob novos formatos institucionais “modernizantes” (Fedozzi, 2001).

O processo de gestão local faz aparecer na “arena urbana”, então, de um lado a busca de uma politização do local (que prescreve uma metodologia que valoriza o processo tanto quanto o produto na busca da solução dos problemas urbanos) e a procura de uma governança urbana.

Não estão fora deste contexto as estratégias do Banco Mundial para o desenvolvimento das cidades: a busca de uma cidade com qualidade de vida (livability); a busca de competitividade da cidade (competitiveness); a melhora da governança e da gestão urbana (good governance and management) e a melhora das finanças locais (bankability). Para Hass (2006), *“os instrumentos de gestão democrática, como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, foram criados com base no discurso acerca da importância da participação da população na gestão pública. A interação entre governo e sociedade civil significaria, na prática, a distribuição de responsabilidades - accountabilities”*(p. 36)”

Para Chalas (1998, p. 214) o urbanismo participativo (que ele chama *d`urbanisme de la pensée faible*)

*“é experimentado no essencial como uma superação da governança, pelo menos da governança tal qual ela parece concebida e aplicada. Se devêssemos julgar o urbanismo de la pensée faible segundo a medida da governança, dever-se-ia dizer deste urbanismo que ele é um tipo de governo aberto, isto é, um governo que não limita mais o acesso ao círculo da decisão e da ação apenas às instituições e aos agentes econômicos, mas que ao contrário, alarga o círculo ao debate público, mesmo que tal alargamento custe não apenas um consumo considerável, até mesmo excessivo de tempo e de energia na elaboração de projetos, mas sobretudo uma apropriação parcial pelas associações de habitantes, ou pelo próprio habitante, dos campos tradicionalmente pertencentes ao poder público e à autonomia do econômico em matéria de produção e reprodução do espaço”*

### **Uma nova metodologia para o Planejamento Urbano?**

Na medida em que o planejamento urbano resultante da implantação do Estatuto da Cidade baseia-se num processo construído através de uma metodologia participativa que busca superar o conceito de governança, seria ele o chamado “urbanismo sem projeto” ao qual Yves Chalas (2004) se refere na introdução do livro “L’imaginaire aménageur em mutation”? Este autor aprofunda neste livro seu artigo denominado *“l’urbanisme de la pensée pratique: pensée faible e débat public”* (CHALAS, 1998) que citamos no item anterior, no qual apresenta o urbanismo sem projeto como uma tentativa de repolitização da vida

urbana, apresentando-se, por exemplo, como uma oferta política de conceitualização do conflito para os habitantes; este urbanismo buscaria solução na produção e na regulação da cidade numa abertura a toda a coletividade, aos habitantes e “quaisquer” usuários, seja qual for seu bairro de origem, com igual respeito a todos.

Quais são os limites e as possibilidades dessa análise de Chalas para o contexto brasileiro atual? Percebemos na prática do planejamento urbano brasileiro, ora praticado, algumas características que podem apontar um novo modelo? Vamos caracterizar provisoriamente a prática do planejamento urbano brasileiro:

- ◆ A existência de imposição legal da prática de planejamento urbano segundo a lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, sem a correspondente existência de um elenco forte de experiências que possa balizar este novo tipo de planejamento;
- ◆ Uma relativização do papel do técnico, principalmente do urbanista, no desenvolvimento de planos diretores municipais;
- ◆ O fortalecimento do papel da participação popular no processo de planejamento num contexto onde esta prática, embora desejada, não encontra eco na maioria das cidades brasileiras;
- ◆ A continuidade da formação de técnicos de planejamento urbano, em muitas escolas brasileiras, nos moldes do modelo tecnocrático;
- ◆ O despreparo de muitos técnicos em lidar com o processo de participação popular.
- ◆ A tentativa da superação de busca de uma simples governança urbana, chamando para o debate não apenas as forças econômicas que podem dar viabilidade ao atendimento das demandas, mas os outros atores urbanos que ocupam o espaço das cidades;
- ◆ Do ponto de vistas do conteúdo dos planos, percebe-se o fortalecimento da crítica acadêmica ao chamado planejamento urbano funcionalista,

fortemente marcado pelos aspectos físico-territoriais, sem o surgimento de outro marco conceitual hegemônico; não há um modelo de cidade contemporânea; além disto, o Estatuto da Cidade ao priorizar a questão habitacional (ou do acesso à terra urbana) não evidencia com o mesmo vigor questões que dizem respeito à construção de espaço ricos em urbanidade.

Essas características poderiam nos levar a afirmar que estamos passando de um modelo de planejamento hierárquico, para um modelo negociado. Nos parece que a reforma constitucional de 1988 teve repercussão imediata no debate (pelo menos acadêmico) sobre a cidade e seu planejamento e gestão. O modelo hierárquico, até então hegemônico, fundamentava-se na separação de funções entre os Gestores Públicos, que tinham a responsabilidade de determinar os objetivos e de elaborar os planos e detinham uma posição de comando em relação aos outros atores, os técnicos que tinham a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos em realizações técnicas e os habitantes, que tinham, enquanto usuários dos planos, um papel essencialmente passivo e que eram consultados (quando o eram) depois dos projetos já elaborados. (Novarina, sd).

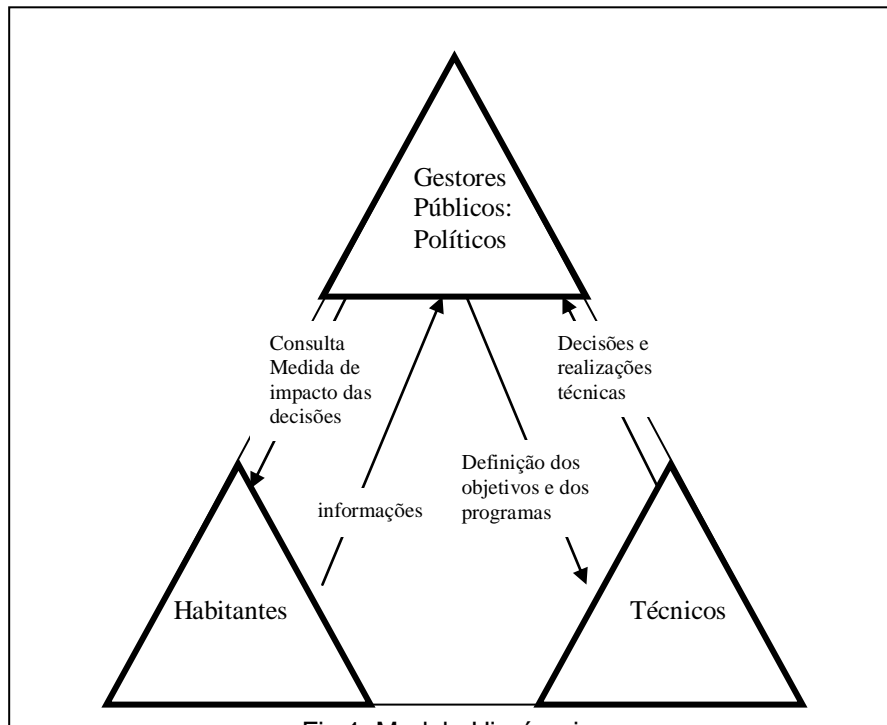
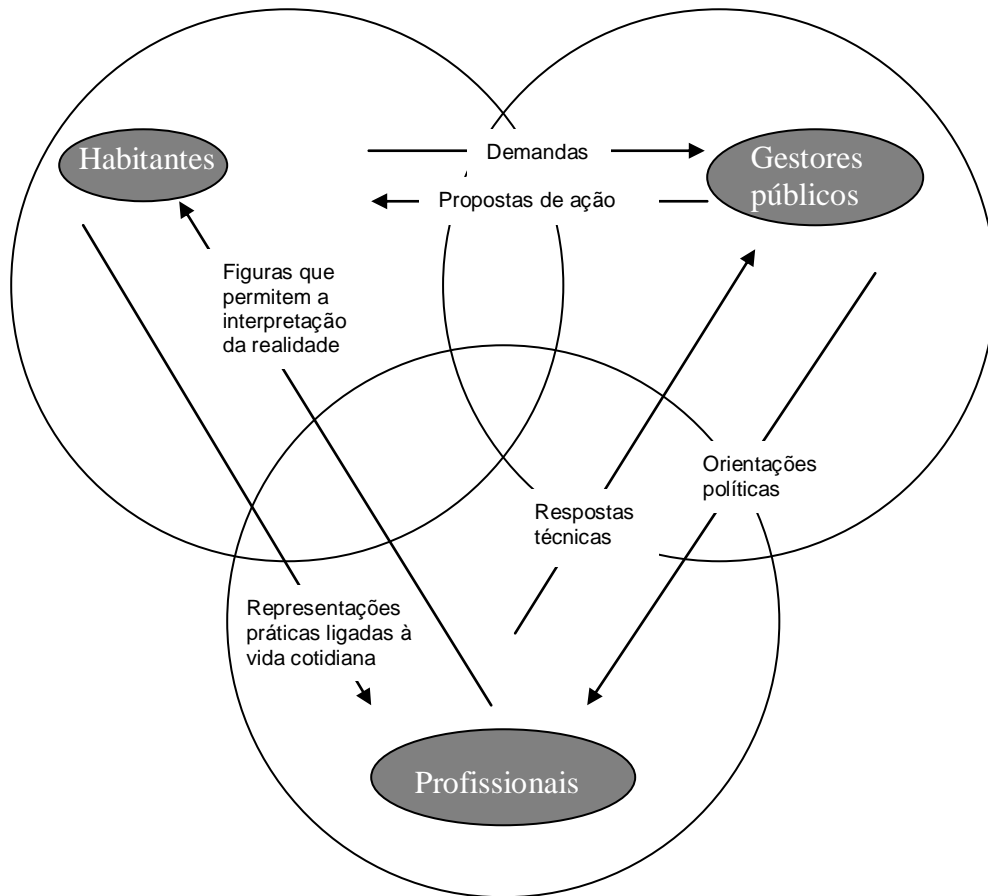


Fig 1: Modelo Hierárquico  
Adaptado de Novarina (sd)

No modelo hierárquico, os chamados Gestores Públicos possuíam a competência política de negociação; aos habitantes cabiam as competências ligadas às práticas sociais e aos técnicos às competências dos saberes teóricos e o saber-fazer técnico.

No modelo negociado, que agora parece se impor, o plano só é conhecido no fim e o processo só pode ser descrito igualmente no final. Passa-se assim de um mundo conhecido a um mundo complexo e de incertezas. Os atores não guardam mais uma relação hierárquica, mas de concorrência. Eles afinam suas preferências ao logo das situações de interação. Se há um acordo no início, não é sobre os objetivos nem sobre um plano, mas sobre um dispositivo de organização que prevê a qual ritmo e segundo quais modalidades os atores estarão associados na elaboração do plano. O Plano é conhecido somente no processo.



No modelo negociado não se assiste mais a um confronto de posições entre comando e executores, mas a co-produção de um plano por diversos atores. É importante verificar, no entanto, que os papéis continuam mais ou menos definidos: as demandas dos habitantes não obtêm respostas técnicas sem uma orientação política que as determine; embora, esta forma de organização tenha um desenho que tornam publicas as diferenças territoriais em função das diferenças (de caráter e de proporção) das demandas conforme provenham de diferentes espaços das cidades.

Desta forma, nos parece que as demandas populares, em um modelo negociado, têm a função de “mostrar” os conflitos, as diferenças sócio-espaciais, territoriais, pois as necessidades dos espaços por infra-estrutura e serviços são latentes e plenamente conhecidas pelos técnicos e gestores públicos, mas não explicitadas na cidade. As demandas dificultam as práticas historicamente



estabelecidas onde os eleitos determinam as ações públicas conforme uma racionalidade que não necessariamente é direcionada para a resolução dos problemas socialmente mais prementes. No contexto brasileiro, no entanto, as demandas mostram que as necessidades por cidadania deixam muitas vezes ocultas as necessidades por uma maior urbanidade de nossas cidades.

O desafio está, então, em transformar as demandas por cidadania (que não precisariam necessariamente de um Plano Diretor para serem atendidas) em diretrizes para a construção de uma cidade rica em trocas sociais, segura e acessível a todos.

A observação direta de certas experiências de desenvolvimento de Políticas Urbanas<sup>1</sup>, a participação em seminários específicos sobre o assunto e a bibliografia nos leva a acreditar que existem, apesar da emergência de um novo modelo metodológico, algumas contradições importantes no planejamento urbano, no Brasil:

- ◆ Um planejamento urbano feito por agentes formados por um paradigma não mais aceito pela academia, mas ainda fortemente enraizado no imaginário técnico, político e da população;
- ◆ Um planejamento urbano estratégico que deve priorizar a questão habitacional, mas que a tudo quer responder;
- ◆ Um planejamento que busca a politização do urbano, embora não queira “sofrer” com suas demoras.
- ◆ Um planejamento urbano ávido por produtos, embora sua riqueza esteja igualmente presente em seu processo de elaboração.

Vamos desenvolver um pouco mais essas características separadamente, apesar de que para compreender o momento do planejamento urbano brasileiro elas devam ser vistas de forma complementar.

---

<sup>1</sup> O autor coordenou a elaboração de Políticas Habitacionais para dois municípios da Grande Florianópolis e foi observador externo do processo de elaboração do Plano Diretor para o Município de Itajaí/SC.

♦ Um planejamento urbano feito por agentes formados por um paradigma não mais aceito pela academia, mas ainda fortemente enraizado no imaginário técnico, político e da população: durante quase todo o século XX, o pensamento urbano hegemônico foi o denominado urbanismo modernista ou funcionalista. Esse pensamento tem sua base, em grande parte, nas idéias do arquiteto/urbanista autodidata franco-suíço Le Corbusier, sistematizadas na Carta de Atenas (LE CORBUSIER, 1957). Esse documento foi resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933, embora Le Corbusier, ao sistematizar as conclusões do congresso alguns anos mais tarde, tenha feito acréscimos (e supressões) importantes em relação ao seu conteúdo original.

No centro da visão de cidade da Carta de Atenas estava a funcionalização do urbano que, para ser eficiente, precisava ser dividido em quatro funções elementares e exaustivas: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular. A função do planejador era o de definir para cada cidade o melhor lugar para essas funções; era, por assim dizer, a fordização do espaço da cidade e mais do que isso, a padronização no procedimento de intervenção na cidade, não importando seu contexto sócio-econômico e cultural, na medida em que para Le Corbusier todos os homens eram iguais não importando a latitude onde moravam.

Esta simplificação de visão de cidade serviu para inúmeras intervenções urbanísticas no mundo todo; não apenas para a criação de novas cidades como Brasília, Barra da Tijuca (uma “cidade” dentro do Rio de Janeiro) e Chandigarh, mas também para a construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de grandes cidades servindo à função “habitar” (subúrbios americanos, Banlieues parisienses, Siedlungen alemães, BNHs brasileiros) e das grandes auto-estradas urbanas para ligar as diferentes e distantes funções; uma ilustração rica deste último aspecto nos é dada por Berman (1986) em seu livro “Tudo que é Sólido desmancha no Ar” ao descrever a experiência de Robert Moses em Nova York, embora não precisemos sair de nossas cidades brasileiras para apontar exemplos de auto-estradas urbanas, onde o espaço público é apenas lugar de passagem e não mais de permanência.

Esse pensamento urbanístico permeou a formação e a prática da maioria dos profissionais ligados ao planejamento das cidades ocidentais sem muita contestação até praticamente a década de sessenta, quando a crítica de Jane Jacobs (2000) sobre os resultados do modernismo nas grandes metrópoles americanas<sup>2</sup>. O livro de Lefèbvre (1968) “O Direito à Cidade”, também foi central neste processo de perda da hegemonia do pensamento modernista; essas críticas vão se aprofundar nas décadas de setenta e oitenta. É nesse momento que bairros monofuncionais são implodidos nos Estados Unidos ou na França, pois não mais respondiam às necessidades nem de seus habitantes nem da cidade, parece significar o crepúsculo de um modelo. A cidade europeia do final do século XX busca ser mista e densa.

No Brasil, este tipo de pensamento continua ainda bastante vivo no imaginário de nossos técnicos e mesmo da população, embora o pensamento acadêmico tenha produzido obras importantes sobre a necessidade de transpor o pensamento modernista. Nos debates junto às prefeituras ou junto à população, é muito difícil ultrapassar o princípio de organização da cidade segundo as funções urbanas: sempre existe a demanda por Zonas Residências Exclusivas e a construção de Condomínios Fechados (horizontais ou verticais), reforçados ainda mais pelos aspectos da insegurança urbana; os defensores desta prática segregativa acreditam que o isolamento funcional e social protege esses espaços de pessoas desconhecidas, gerando maior segurança, embora muitos autores afirmem, através de pesquisas, exatamente o contrário<sup>3</sup>.

Isso nos faz refletir sobre o fato de que demandas por segurança podem levar a soluções segregativas através de instrumentos como o zoneamento funcional ou um zoneamento baseado em índices urbanísticos, fundiários e

---

<sup>2</sup> O livro só foi traduzido para o português no ano 2000 com o título: “*Morte e vida de grandes cidades*”.

<sup>3</sup> Numa pesquisa desenvolvida por este autor em um loteamento de Florianópolis em 2000, mostrou que as ocorrências policiais contra o patrimônio se concentram nas áreas monofuncionais tendo menor frequência nas áreas onde comércio e residência convivem «urbanamente». Cf. Pereira, Elson Manoel. Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003.

edifícios que acabam por impedir que certas classes sociais utilizem-se de algumas áreas da cidade. É muito forte ainda a crença que a homogeneização dos espaços pode trazer segurança, mesmo que esta homogeneização precise ser acompanhada de muros altos, cercas elétricas e guaritas.

Neste aspecto, torna-se importante o papel de formação dos técnicos urbanos de forma que eles possam dar respostas técnicas criticamente refletidas e, por vezes, inesperadas pela população, a certas demandas.

Um planejamento urbano estratégico que deve priorizar a questão habitacional, mas que a tudo quer responder: o Estatuto da Cidade é uma resposta nascida da reflexão brasileira sobre seus problemas urbanos diante da crise do urbanismo funcionalista, tecnocrático, essencialmente físico-territorial. Esta obviedade merece uma explicação: é secular a tradição do pensamento urbano brasileiro de importar soluções urbanísticas da Europa ou dos Estados Unidos; isso se deu através de diversos atores e processos<sup>4</sup>, que não vamos aprofundar neste artigo; é suficiente apenas dizer que os resultados na maioria das vezes não foram satisfatórios.

O Estatuto da Cidade representa o ponto de chegada de décadas de luta pela chamada Reforma Urbana; representa a busca por cidades planejadas de forma mais participativa onde o principal problema a combater é a falta de habitação de grande parte da população do país. Na avaliação dos atores envolvidos com a construção do Estatuto da Cidade, na base do problema habitacional está a questão de acesso à terra. O corolário desta constatação são os instrumentos contidos na lei 10.257 que buscam, em seus objetivos, aumentar a oferta fundiária no meio urbano, combatendo a especulação e disponibilizando meios para regularizar a posse de terra de parcelas da cidade colocadas fora da legalidade e excluídas, por isso, de políticas públicas de financiamento habitacional e de implantação de infra-estrutura e serviços urbanos. Outro corolário é a exigência do controle social sobre a construção e implantação de

---

<sup>4</sup> A esse respeito conferir Pereira(2000).

políticas de desenvolvimento urbano por acreditar que os meios tradicionais que misturam tecnocracia e legislativo municipal possuem vícios de difícil combate.

Este aspecto estratégico do Estatuto da Cidade é, por sua vez, mal compreendido por alguns técnicos envolvidos nos processos de elaboração de planos diretores municipais; ainda fortemente vinculados ao pensamento tecnocrático e ao *comprehensive planning*, eles angustiam-se por não poderem dar respostas a todos os problemas da cidade e por não possuírem, sob seus olhos, todos os dados sobre a cidade. Em algumas experiências analisadas percebemos a desproporção de dados levantados pela leitura técnica e pela leitura comunitária, esta última, muitas vezes, vista apenas como requisito formal da lei podendo contribuir muito pouco para o “diagnóstico” da cidade.

Um planejamento que busca a politização do urbano, embora não queira “sofrer” com suas demoras: a visão de cidade harmônica, na qual o poder público buscaria o bem-estar de todos e onde as soluções técnicas do planejamento urbano seriam neutras e eficazes, por muito tempo mascarou os conflitos próprios de uma cidade capitalista e propiciou que grupos conseguissem vantagens setoriais como se fossem vantagens para todos.

O planejamento urbano que se procura fazer a partir da leitura do Estatuto da Cidade pressupõe o reconhecimento desses conflitos próprios das cidades do capital. Quando a metodologia de elaboração de Planos Diretores apresentada pelo Ministério das Cidades (CONFEA E MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004) propõe uma etapa denominada “estabelecimento de pactos”, assume que os diferentes grupos que compõem o espaço urbano têm objetivos não apenas diferentes, mas visivelmente conflitantes.

Estabelecer um pacto social, não sem dificuldades, de forma a construir uma cidade mais inclusiva, significa abdicar de certas solicitações. Porém, como muitos dessas solicitações foram, por muito tempo, satisfeitas de forma quase que irrestrita para certos grupos hegemônicos, a constituição de fóruns participativos, socialmente equilibrados, é condição *sine qua non* para esta nova realidade. O Estatuto da Cidade é condição necessária, mas não suficiente para a construção

deste novo tipo de planejamento; o poder público municipal tem papel preponderante na condução do processo: não é suficiente convencê-lo sobre a importância da participação, é preciso convertê-lo ao processo participativo.

Utilizando a analogia de Nuno Portas (1996), a construção de fóruns não genuinamente democráticos pode levar, simplesmente, a justaposição de “raposas e galinhas no mesmo cesto e esperar que dali saiam resultados positivos”.

Esses fóruns de discussão democrática precisam substituir os fóruns legitimadores de decisões já tomadas e por isto, muito mais ágeis. Um processo participativo que ouve as demandas é “consumidor” de tempo e de energia, o que muitas vezes não é compreendido nem pela classe política e nem pelos técnicos.

Um planejamento urbano ávido por produtos, embora sua riqueza esteja igualmente presente em seu processo de elaboração: o modelo hierárquico de planejamento urbano tinha muito claro quais produtos ele alcançaria em um processo final de planejamento: vencida a etapa do Diagnóstico, preparava-se um conjunto de Diretrizes Gerais e a partir delas (por vezes esta relação não era muito explícita) construía-se um mapa de uso e ocupação do solo, chamado simplesmente de mapa do zoneamento. Este não apenas resumia todo o plano diretor, mas, na maioria das vezes, confundia-se com ele. Holston (1993) afirma que o planejador modernista tem uma visão teleológica de história: num processo de planejamento urbano modernista (que se utilizava deste modelo hierárquico), os técnicos trabalhavam de forma retroativa, quer dizer, do futuro imaginado para as pré-condições. Essa teleologia possuía várias conseqüências importantes. Primeiramente ela gerava um dos fundamentos da arquitetura e do urbanismo modernistas: a descontextualização total, na qual se tomava um futuro imaginado como base crítica para avaliar o presente. Em segundo lugar, a visão teleológica de história dispensa uma consideração dos agentes e de suas intenções, de suas origens e de seus conflitos. Segundo Holston, o único tipo de ação histórica que o modernismo admite é a intervenção do príncipe (o chefe da administração estatal, modelos propostos, o Gestor Público) e do gênio (o planejador urbano, o técnico de nossos modelos) nas condições estruturais da tecnologia existente. No mais,

esta intervenção significa, na realidade, superar a história, pois ela dá ao príncipe e ao gênio o poder de negar o passado através da referência ao futuro imaginado. O importante é o produto do planejamento e não seu processo de construção. As demandas não são importantes.

Por sua vez, o planejamento urbano participativo é essencialmente processual: sabe-se a maneira de iniciar o processo de planejamento (quando muito), mas esse processo deve estar aberto para todas as possibilidades, pois os pactos serão construídos durante o planejamento; os instrumentos só surgirão desses pactos; os produtos não devem ser previsíveis e não devem ter valor neles próprios. Os instrumentos só têm sentido se forem ferramentas para se alcançar as diretrizes determinadas no pacto socialmente construído. A posição do técnico tradicional nessas condições é estranhamente incômoda, pois ele não tem certezas e nem respostas prontas; nem mesmo um referencial forte no qual ele possa se apoiar.

Fazer planejamento urbano num modelo negociado é aceitar um planejamento não consensual; é aceitar as incertezas; é desconstruir antigos portos seguros; é aceitar o conflito como base da discussão dos problemas da cidade.

**Considerações Finais:** A transferência de competências e obrigações aos municípios brasileiros levou a profundas mudanças nas instituições do governo local. Essas mudanças foram aprofundadas por uma diferente visão de planejamento urbano difundida pela lei 10.257, em que a programação físico-territorial da cidade, até então o principal componente nos planos diretores das décadas anteriores passou a dividir importância com outros elementos para o planejamento e gestão urbanos.

A necessidade imposta pelo estatuto da Cidade de uma plena participação dos diferentes agentes que ocupam (disputam) o espaço urbano, mostra a necessidade de ir além de uma simples busca de governança urbana; faz-se necessário que o planejamento e a gestão se abram a todos e quaisquer cidadãos

e que as instituições locais busquem, mais do que a governança, o “bom governo” das cidades.

O novo desenho do planejamento urbano no Brasil parece indicar novos papéis dos Gestores Públicos, dos técnicos e da população; vencer o modelo hierárquico em favor de um planejamento negociado parece ser um caminho difícil, pois abandona “certezas”, metodologias bem sedimentadas, papéis e produtos bem definidos em nome de um modelo processual, revelador de conflitos, consumidor de tempo, mas necessário para a construção de uma cidade da “festa”, do convívio, da urbanidade, das diferenças e da democracia.

#### Referências Bibliográficas:

1. BERMAN, Marshal. *Todo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia das Letras, 1986.
2. CHALAS, Yves. *L'Urbanisme comme pensée pratique : pensée faible et débat public*. IN : Les Annales de la recherche urbaine. N. 80-81.1998, pp.205-214.
3. CONFEA E MINISTÉRIO DAS CIDADES. *PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
4. FEDOZZI, Luciano. *Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo*. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.
5. HASS, Mônica. *Democracia e governança : o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*. Tese de doutorado em Sociologia Política UFSC. Florianópolis : exemplar apresentado à banca para defesa. 2006.
6. HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Cia das Letras,1993.
7. JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000



8. LE CORBUSIER. *LA Charte d'Athènes*. Paris: Éditions de Minuit, 1957.
9. LEFÈVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991. (1968)
10. NOVARINA, Gilles. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In : Söderstrom, Ola et all. *L'usage du projet*. Lausanne : Editions Payot Lausanne. Sd. pp. 54-64.
11. PEREIRA, Elson Manoel. *Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos* In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003.
12. PEREIRA, Elson Manoel. *Zoneamento urbano e habitação de interesse social*. In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom)
13. PORTAS, Nuno. *Urbanismo e Sociedade: Construindo o futuro*. In: MACHADO, Denise, VASCONCELLOS, Eduardo (orgs). *Cidade e Imaginação*. Rio de Janeiro: Prourb, 1996.
14. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *Democracia local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.