

Direito à cidade, à inovação e a políticas urbanas

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur)
Leila Christina Dias¹, Elson Manoel Pereira²

1. Breve diagnóstico sobre a situação brasileira e internacional na área

O início do século XXI foi marcado por uma extraordinária conscientização global sobre temas como mudança climática e pobreza, que colocam desafios ao campo disciplinar e profissional do planejamento e dos estudos urbanos e regionais. Em países tão diversos como a Índia – onde a pobreza tem raízes numa acelerada migração rural-urbana e se manifesta no trabalho informal e temporário e nas favelas – e os Estados Unidos – onde muitas décadas de políticas públicas criaram simultaneamente processos de guetização e suburbanização –, somos confrontados a complexos legados de exclusão e de estigmatização territorial.

No Brasil, o movimento pelo direito à cidade é gestado nos anos sessenta do século passado; em função do período ditatorial, toma forma apenas no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988; no entanto, seu produto de maior impacto é a Lei nº 10.257, de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Esse processo aponta para uma nova forma de conceber a questão urbana no Brasil e busca o combate das desigualdades por meio da democratização do acesso à terra urbanizada e à habitação nas cidades, bem como a democratização do processo de gestão urbana.

Apesar de algumas contradições no interior do próprio governo que a implanta e da convivência com outras visões, esta visão crítica do planejamento urbano no Brasil tem se institucionalizado

¹ Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

² Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

de maneira importante, principalmente na esfera federal, onde foi criado o Ministério das Cidades e diversas instâncias e órgãos participativos como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades.

2. Principais desafios para o Brasil

O planejamento urbano brasileiro atravessa um momento de inflexão; o questionamento sobre a prática do planejamento funcionalista, modernista, que começou na década de sessenta do século XX nos Estados Unidos e na Europa, encontra na proposta da reforma urbana e particularmente na lei denominada Estatuto da Cidade uma resposta originalmente brasileira, constituindo inclusive objeto de discussão em diversos círculos acadêmicos e técnico-políticos internacionais.

A cidade resultante do planejamento urbano técnico-burocrático na maior parte do século XX resultou em problemas socioespaciais importantes e há algum tempo as cidades europeias, principalmente, tentam ultrapassar modelos que fragmentaram a cidade criando subespaços que não se comunicam. A crença nos modelos e utopias urbanísticos parece ter cedido lugar, em algumas experiências, a um planejamento urbano que objetiva reconstituir o espaço urbano como lugar de trocas sociais intensas, que chamamos de urbanidade, distante da visão de um planejamento territorial puramente funcional.

Um dos principais desafios para o Brasil é dar continuidade à reflexão e à ação sobre um projeto de cidade que traduza em termos espaciais o projeto social contido no modelo de “direito à cidade”, proposto pelo filósofo francês Henri Lefebvre no final dos anos sessenta do século XX. A solução brasileira de criar Zonas de Interesse Social, por exemplo, objetivou a integração de grande parte da população à cidade formal pela possibilidade de regularização fundiária e de acesso a serviços que anteriormente, se existiam, eram fornecidos a partir de uma relação clientelista, que questionam o próprio ideal moderno de cidade, de *civitas*. Isso significa a afirmação de direitos coletivos: do direito à regularização de assentamentos informais ao direito ao planejamento urbano. Intervenções urbanísticas nas áreas que historicamente foram negligenciadas pelas políticas públicas brasileiras parecem mostrar uma mudança importante do norte do planejamento de nossas cidades; apenas em uma única área de favelas no Rio de Janeiro conhecida como Complexo do Alemão, por exemplo, está sendo aplicado hoje um montante de meio bilhão de reais, buscando-se não apenas a melhoria das habitações, mas igualmente a integração desta área ao tecido urbano tradicional, inclusive do ponto de vista da mobilidade dos moradores.

O desafio é ainda maior, considerando a globalização econômica que redefine o papel dos estados nacionais na formulação de políticas públicas urbanas e a emergência de novos atores sociais e de novas pautas de problemas. De fato, as mudanças nas relações entre economia, política e

território nas últimas décadas indicam que os instrumentos concebidos historicamente para o planejamento urbano escapam, muitas vezes, do controle democrático dos usos dos territórios municipal e metropolitano.

3. Recomendações para política CT&I para os próximos anos

Do ponto de vista da elaboração de políticas públicas participativas de planejamento e gestão urbanas, é preciso primeiramente superar as visões dicotomizadas sobre o papel do técnico no processo: ou se tem visão elitista que concebe a capacidade de deliberar como um atributo de notáveis, ou se tem a visão que desqualifica a importância do saber especializado e tudo aposta no saber popular. Em seguida, compreender a nova abordagem do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade como uma mudança de direção onde se passa de uma abordagem tecnicista, que se limitava às questões de uso e ocupação do solo a uma abordagem mais política de um planejamento negociado. Mais do que discutir “um dado projeto”, a participação consiste em colocar lado a lado os diversos atores (políticos eleitos, técnicos e sociedade civil) para discutir “para o projeto”.

As recomendações para a política de ciência e tecnologia no campo do planejamento urbano no Brasil, frente aos avanços e conquistas dos últimos anos, deve então tentar responder algumas questões fundamentais como: de que maneira transformar a obrigatoriedade da participação no processo de elaboração de políticas urbanas sem burocratizá-la? Como evitar a participação instrumentalizada e como equilibrar a força de grupos de pressão na arena de discussão política? Como administrar os diferentes tempos: dos membros eleitos da administração pública, dos técnicos e dos habitantes?

O espaço metropolitano constitui um contexto de permanente inovação, dada a sua densidade sociocultural e econômica e a concentração de recursos públicos que o sustenta. É neste contexto, de natureza multiescalar, que deve intervir a ação planejadora, num período histórico caracterizado por crescente aporte de ciência, tecnologia e informação na organização do território, como tão bem analisou o geógrafo Milton Santos.

Sabemos que o desenho e a implementação das políticas urbanas implicam desafios de diferentes ordens, sendo a capacidade de inovação um dos mais importantes. Inovações tecnológicas como aquelas que podem emergir no âmbito da problemática da mobilidade urbana – que deveria tratar de garantir às pessoas o direito de acesso aos diversos territórios das cidades, e não apenas a funcionalização do espaço urbano. Mas também inovações pensadas no âmbito da redução das desigualdades sociais.

Enquanto temas e setores ligados à pobreza têm sido tratados isoladamente – saúde, educação, geração de renda e direitos humanos –, menos atenção tem sido dedicada a uma visão relacional, às cidades e às questões relativas ao planejamento urbano. Nossa sugestão central como recomendação à política de CT&I para os próximos anos é abrir espaço de reflexão e de ação sobre como as formas de planejamento urbano podem reduzir a pobreza e a desigualdade. Isso significa pensar não somente a inovação tecnológica, mas igualmente a inovação na esfera das políticas urbanas.