



FÓRUM NACIONAL (Sessão Especial)

O FUTURO DE NOSSAS CIDADES: governança e cidadania

JORGE GUILHERME FRANCISCONI
URBANISTA, MRP, PhD

Setembro de 2014

INTRODUÇÃO

Reencontro, com retorno ao tema, sintetiza este encontro no INAE, coordenado pelo Ministro Reis Velloso, para tratar de *O Futuro de Nossas Cidades*. Revisito o tema 40 anos após ter ingressado no IPEA/SEPLAN/PR, onde usufruí do saber e amizade de Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Elcio Costa Couto, dentre outros tantos. O desafio de então consistia em estabelecer políticas urbanas integradas às políticas econômicas, sociais, ambientais e territoriais do II PND. O desafio deste retorno é especular sobre o futuro das cidades brasileiras, sabendo que o futuro tem vida própria e que a vontade de aperfeiçoar cidades pode ser enganosa. Mas o exercício da imaginação atende à necessidade de agir e o livre arbítrio permite propor novos rumos, dois fatores fundamentais para se pensar o futuro de nossas cidades.

Parodiando Aristóteles, a cidade, por ser realidade criada pela ação, é algo que pode ser alterado - *what is brought into being by action is that which could also be otherwise*,¹ seja no que é fabricado para uso urbano (*poiein*) como naquilo que envolve ações e a práxis² urbana (*prattein*).³

Adotado esse fundamento para estabelecer futuras ações, o estudo considerou as alternativas de: uso de projeções estatísticas de evoluções recentes e carências observadas, a partir de dados do IBGE e de outras fontes; cenários construídos com base em novas tecnologias, a partir de estudos sobre o futuro urbano de centros globais de estudos e pesquisa avançada, rebatidos na realidade brasileira; avaliações de pensadores contemporâneos, nacionais e estrangeiros; ou análise comparativa entre a qualidade de cidades brasileiras frente aos índices de cidades globais selecionadas pelo The Economist, Mercer e Monocle.

Ao final, adotou-se a prospecção por melhor atender ao interesse em sugerir intervenções para o aperfeiçoamento das condições atuais das cidades brasileiras. Passou-se, então, à revisão da evolução urbana recente para definir o interregno atual e, em seguida, classificar serviços e atividades segundo o potencial para promover a democracia e a justiça social. Para tanto foram definidas três categorias de serviços e atividades, quais sejam: (i) com reduzido

¹ Em tradução livre: *aquilo que se constitui a partir da ação é aquilo que também poderia se constituir de outra forma.*

² Como define Marx, *práxis* é aquilo que o homem faz e não aquilo que o homem pensa.

³ In Arendt, Hannah, *The Life of the Mind*, Harvest / HBJ, San Diego, New York, London, 1978, I - The Philosophers and the Will, pg. 15.

potencial de aperfeiçoamento porque *sujeitos à restrições* difíceis de vencer; (ii) com *gargalos que cabe ultrapassar* e (iii) com *potenciais de melhoria*.

A prospecção tem caráter pragmático, sustentada por vivências e leituras esparsas, desprovida de pesquisas profundas, o que resulta em imprecisões conceituais e teóricas, mas atende ao objetivo de colocar o tema em discussão de forma prática para vencer a inércia do *interregno* em que está mergulhada a questão urbana no Brasil.

Um dos pressupostos adotados é que cabe às universidades e centros de pesquisa promover o saber teórico e os conhecimentos práticos exigidos pela *práxis* urbana para promover a melhoria das condições de vida nas cidades. Para tanto, é necessário que a cultura universitária vença sua endogenia e adote práticas exógenas, com imersão científica no tecido urbano. Outro pressuposto é de que há duas correntes dominantes nas políticas públicas: a tradicional, que promove a qualificação da gestão pública em democracia representativa, e a dos conselhos participativos e prioridade total para temas sociais.

Por último, cabe observar que os conceitos de cidadania e governança oscilam entre o entendimento saxônico, de que o cidadão tem o dever de aperfeiçoar a *res publica*, e a visão ibérica do setor público disponibilizando aquilo a que o cidadão tem direito. A primeira corresponde ao apelo de John Kennedy para que cada um faça o que pode pelo país - ou cidade.⁴ A segunda é retratada na obra de Da Matta sobre o comportamento na casa e na rua,⁵ e o patrimonialismo de elites.

CAPITULO I. O INTERREGNO DE NOSSOS DIAS

O desafio de consolidar conceitos de governança e cidadania está no cerne de *O Futuro de Nossas Cidades*, cujo objetivo é avaliar potenciais para promover a redução das desigualdades urbanas e definir condições para que a cidade atenda expectativas dos cidadãos e fortaleça sua ação na *práxis* urbana.

No atual interregno da questão urbana há condições e potenciais para se criar uma Agenda Urbana que seja o amálgama do ciclo de gestão técnica qualificada (1930 / 1980) com o ciclo de dominância da gestão participativa dos últimos 20 anos. Ao longo de 80 anos, os marcos jurídicos e as políticas urbanas e

⁴ Kennedy, John, *Discurso de Posse* - "And so, my fellow Americans, ask not what your country can do for you; ask what you can do for your country."

⁵ Da Matta, Roberto, *A Casa e a Rua – espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*, Rio de Janeiro – Editora Guanabara, 1987

territoriais estiveram sempre umbilicalmente vinculados às práticas dos donos do poder⁶ de cada ciclo político.

Hoje há fortes indícios de esgotamento do ciclo atual e uma prospecção deve buscar princípios e procedimentos de gestão e governança urbana para atender ao novo perfil emergente de demanda por cidadania urbana. Esta é a motivação a sustentar as análises e proposições sobre o futuro – tempo sempre incerto – de nossas cidades.

1. Ciclo da Gestão e Planejamento Técnico

Quando a Revolução de 30 promulgou a Constituição de 1934, foi consolidada a ordem jurídica que subordinava o interesse privado ao interesse social e estabelecia as bases para a qualificação da administração pública segundo princípios de cunho científico, com quadros técnicos e administrativos capacitados e valorizados. Estes fundamentos foram dominantes durante muitas décadas e revigorados no recente período técnico-autoritário (1964 / 1984), quando a política urbana foi vinculada aos princípios e às políticas desenvolvimentistas de promoção da redução de desequilíbrios regionais e oferta de serviços e de infraestrutura básica em cidades e metrópoles. Para alcançar tais objetivos houve o fortalecimento das ações intergovernamentais, o planejamento interurbano regional, planos diretores de cidades e metrópoles e novos marcos legais para fortalecer a qualidade de vida urbana.

A implantação de gestão e planejamento regidos por princípios e técnicas científicas foi mote dominante durante esse ciclo de governança, que perdeu força no final dos anos 70, para ser gradualmente substituído por outros princípios e procedimentos de gestão pública.

2. Ciclo de Participação Social e Comunitária

⁶ Flyvbjerg, Bent e Richardson, Tim, “*Planning and Foucault - In Search of the Dark Side of Planning Theory*”, in Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones, eds., *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge, 2002, pp. 44-62. A visão da ciência política do planejamento urbano é avaliada por Carvalho, Sonia Nahas, “*Um Questionamento da Bibliografia Brasileira sobre Política Urbana*”, in **bib** – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, no. 21, 1º. Semestre de 1986.

O ciclo de dominância da participação social e comunitária na gestão urbana seguiu os princípios preconizados pelo Movimento da Reforma Urbana – MRU. Durante os últimos 20 anos ampliaram-se as consultas públicas junto à sociedade organizada e a municipalização da gestão urbana. Com isso, a definição de objetivos pela participação comunitária foi considerada mais importante do que os marcos de gestão pública de natureza técnico-administrativas .

O ciclo expandiu o conceito do orçamento participativo, inicialmente adotado em Porto Alegre para fortalecer o Partido dos Trabalhadores quando minoritário na Câmara de Vereadores. O procedimento foi sendo estendido a outros níveis e setores de governo, com a criação de Conselhos da Cidade para definir as prioridades de bairros, municípios, estados e do Ministério das Cidades. Mais recentemente, decreto da Presidente Dilma Rouseff, em discussão no Congresso Nacional, estabelece superestrutura de conselhos populares no âmbito da administração federal.

O impacto deste ciclo político tem sido avaliado e tudo indica que os resultados alcançados, desde os anos 80, não corresponderam às expectativas iniciais do Movimento da Reforma Urbana – MRU. Em grande parte porque *leis, no Brasil, aplicam-se de acordo com as circunstâncias e dificilmente contrariam os interesses dos poderosos.*⁷ Ou, mais recentemente, porque os instrumentos do Estatuto da Cidade e o saber urbanístico foram obstaculizados pelo fato de que o *Plano Diretor é decidido unicamente por técnicos e determinados grupos da sociedade e não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos porque constitui plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade.*⁸

Constata-se que a dominância do controle social e de processos participativos não foi obtida nos Planos Diretores analisados devido ao *pragmatismo, ao imediatismo e às práticas tecnocráticas na gestão urbana.*⁹

3. Constituição Municipalista de 1988 e Municípios

Após duas décadas de exercício do poder político, os princípios participativos preconizados pelo MRU não foram adotados como se previu devido à *baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano,*

⁷ Maricato, Ermínia, *O que esperar dos Planos Diretores?*, [redeplanodiretor@cidades.gov.br](mailto:redoplanodiretor@cidades.gov.br), 27.out.2005.

⁸ Santos Jr, Orlando A. e Montandon, Daniel T. (org) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. pg. 28.

⁹ *ibid.*, pgs. 48 e 49.

ainda que a Constituição Federal municipalista de 1988 tenha incorporado emenda popular organizada pelo MRU a fim de que os municípios tivessem competência para: (i) *legislar sobre assuntos de interesse local* (art.30, I); (ii) *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial* (art.30, V); e (III) *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano* (art.30, VIII).

Na elaboração do texto constitucional foi ignorado o fato de que a maioria dos municípios brasileiros não tem capacidade para cumprir as competências que lhe são atribuídas. As informações disponíveis hoje indicam que a maioria dos 5.570 municípios não tem condições econômicas, sociais, técnicas e de gestão para cumprir os preceitos constitucionais ou promover sua sustentabilidade.

Mesmo que suspensa desde o final do século passado, a criação de municípios brasileiros historicamente seguiu, vale lembrar, lógica que remonta às práticas político-administrativas da tradição portuguesa dos reis a exercer o *controle da vida social, com os conselhos e municípios*.¹⁰ Como lembra Oliveira Vianna: *a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais, não é posterior ou concomitante à sua organização social: é-lhes anterior. Cidades e vilas tem suas cartas concedidas pelo rei ou governador antes mesmo da fundação da vila ou cidade*.¹¹

Não foram as lideranças locais, com exceções, que promoveram a criação de municípios. Ainda hoje a iniciativa permanece com políticos - em parceria ou não com interesses econômicos, cuja *grande maioria chega ao parlamento em função de seus vínculos com a política municipal* para fortalecer o poder dos partidos, *que aumenta exponencialmente se tiverem muitos deputados e senadores*.¹² Com isso, os partidos restringem a autonomia do poder executivo e dispõem de maior capacidade para conceder favores aos municípios e estados.

O municipalismo constitucional vigente não favorece a boa governança nem reforça a cidadania porquanto fruto de clientelismo patrimonialista ainda presente em muitas regiões do país. Como produto da municipalização, verificam-se prefeituras sem quadros técnico-administrativos, sem recursos financeiros e sem o poder político sólido e durável exigido para defender o interesse público.

¹⁰ Faoro, Raymundo, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, 5ª Edição, Porto Alegre, Globo, 1979, pg. 148.

¹¹ Oliveira Vianna em *Populações meridionais do Brasil*, apud Faoro, op.cit., pg. 148.

¹² Coimbra, David, *A força dos prefeitos*, Brasília - Correio Brasiliense, 22 / VI / 2012.

Em outra escala, o municipalismo constitucional ignora a complexidade das metrópoles, o desafio político-administrativo de oferecer serviços de natureza metropolitana e de reduzir desigualdades e desequilíbrios intrametropolitanos.

O conceito básico dos constituintes de que *tudo acontece no município* ignorou a dinâmica de nosso mundo global e as injustas disparidades intrametropolitanas, intraestaduais, regionais e nacionais. Os constituintes legislaram no pressuposto de que as prefeituras são responsáveis exclusivas pela gestão de seus territórios.

Nos últimos meses observa-se a reversão da tendência municipalista. Projeto de lei aprovado em agosto pelo Congresso Nacional, ainda não sancionado, tenta estabelecer critérios para a criação de municípios, fundamentados em população e receita mínimas. Por esse projeto, novos municípios no Sul e Sudeste devem ter, pelo menos, 20.000 habitantes; no Nordeste, 12.000 habitantes e no Norte e Centro-Oeste, 6.000 habitantes. Em todas as regiões a renda mínima na nova unidade federativa não pode ser inferior a 10% da média do Estado. Além disso, não podem ser criados municípios em áreas de reservas indígenas, de proteção ambiental e em terras pertencentes à União. Com esses critérios, será possível a criação de cerca de 200 municípios dos 800 novos municípios que estão na lista de espera. Se aplicados os critérios populacionais no cenário atual,¹³ só 22,22% dos municípios na região Norte e 36,83% do Centro Oeste atendem à exigência mínima de 6 mil habitantes; no Nordeste, 41,03% do total têm população mínima de 12 mil pessoas, enquanto que no Sudeste, 67,75%, e no Sul, 77,92% dos municípios têm população acima de 20 mil habitantes. Ou seja: cerca de 3.066 municípios não atendem ao critério demográfico deste projeto de lei, mas é difícil prever o impacto de incorporações ou fusões que revertam o cenário atual.

As receitas tributárias próprias (ISS e IPTU) são diretamente proporcionais ao tamanho do Município, com o agravante de que a população mais pobre é maior em municípios menores e somente os com mais de 200 mil habitantes (média dos grupos) consegue superar a média nacional. A existência de Municípios é viabilizada por sua receita orçamentária *per capita*, a partir de transferências constitucionais - mais importante o FPM, menos o ICMS. E se forem consideradas as dívidas que têm, os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro encabeçam a lista dos inviáveis - principalmente São Paulo.

4. Desafios

¹³ Informações de François de Bremaeker, do Observatório de Informações Municipais, #informações municipais.

A questão urbana não é prioridade do setor público e não há uma Agenda Urbana que trate da qualidade dos serviços e do respeito ao cidadão. Estes são temas esquecidos pelo setor público e por concessionários privados. Talvez porque, como disse Ariano Suassuna, *é muito difícil você vencer a injustiça secular que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos*. Essa distância entre privilegiados e despossuídos pode ser observada na paisagem das cidades, onde é preciso melhorar calçamentos e meio fios, escolas, jardins, segurança, transportes e iluminação para fortalecer a governança e a cidadania.

As disparidades intraurbanas são a faceta urbana da secular injustiça que permanece no atual interregno e orienta as prospecções de O Futuro de Nossas Cidades, direcionada para uma possível Agenda Urbana – de promoção da boa governança de nossas cidades fundamentada em conhecimentos teóricos e práticas consolidadas, com a participação do poder político e do poder judiciário, e maior participação cidadã.

CAPITULO II

O FUTURO DE NOSSAS CIDADES: CIDADANIA E GOVERNANÇA

1. Natureza e Objetivo das Proposições

A beleza de prospectar o futuro de nossas cidades está nos desafios que o tema lança quando tratamos de um tempo futuro que envolve fatores mais, ou menos, previsíveis. Fortalecer a cidadania¹⁴ pela boa governança¹⁵ exige análises sobre a representatividade política, os interesses de gestores, legisladores e do judiciário; as metas para a melhoria da qualidade de vida e para redução de disparidades intra e interurbanas; a qualificação dos responsáveis pela gestão pública e privada, pela concessão de serviços públicos e procedimentos de licitação, construção e prestação de obras e serviços. Também envolve a

¹⁴ Cidadania entendido como o exercício dos deveres [cumprir as leis, educar e proteger semelhantes, proteger o patrimônio público e social] e direitos [à saúde, educação, moradia, trabalho, lazer e outros] que são próprios e característicos da vida nas cidades.

¹⁵ Governança entendido como *exercício da autoridade, controle, administração (management) e poder pelo governo* (Banco Mundial), sendo boa governança *central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies*.

promoção de projetos com tecnologias inovadoras, inclusive de redes sociais, telefone celular, *facebook* e *twiter*, para incluir a cidadania na melhoria da *práxis* urbana. Estes são tópicos do amálgama da boa governança.

As condições existentes e os potenciais de aperfeiçoamento de cada componente constituem o ponto de partida para avaliar fatores que restringem as condições da boa governança e da cidadania urbana. A partir da análise de restrições e potenciais, foram definidas três categorias de intervenção:

▪ *Atividades Com Restrições*: enfrentam dificuldades severas, com freqüência estruturais, para a adoção de boa governança que sirva à cidadania.

▪ *Atividades Com Gargalos*: cujo aperfeiçoamento e difusão nas cidades enfrentam restrições menos complexas e passíveis de solução, desde que haja vontade de as enfrentar.

▪ *Atividades Com Potenciais*: passíveis de melhorias e do uso de tecnologias consolidadas ou em fase de consolidação.

A categorização adotada permite prospectar e indicar, de forma breve e singela, as características e as condições exigidas para se ultrapassarem os problemas enfrentados em cada atividade. Observe-se que tanto as categorias de atividades como as proposições feitas refletem um saber limitado e uma vivência pessoal. A maioria das propostas tem caráter geral e caberá adequá-las às características, à diversidade e às pulsações de cada ponto do tecido urbano, de cada favela, de cada bairro e cidade. Além disso, outras atividades poderiam ser analisadas neste texto exploratório, o que poderá ser feito em desdobramentos e aperfeiçoamentos futuros. Ainda mais que o tema, por ser multidisciplinar e complexo, exige equipe qualificada para que resultados sólidos sejam alcançados.

2. ATIVIDADES COM RESTRIÇÕES¹⁶

2.1. Fragilidade e Multiplicação de Municípios

¹⁶ Atividades com gargalos são as que restringem e limitam a implantação da boa governança e o exercício da cidadania e que exigem difíceis mudanças de legislação, de procedimentos ou de natureza cultural.

A Constituição de 1988 reforçou o papel dos municípios para promover a *governança cidadã*, mas ao lhes conferir responsabilidades não avaliou - nem criou condições - para que prefeituras e câmaras de vereadores pudessem cumprir suas responsabilidades de forma plena. Ao padronizar a heterogeneidade dos 5.570 municípios brasileiros e estabelecer padrões uniformes, portanto inviáveis, de responsabilidades e de direitos, a Constituição de 1988 tornou-se fator restritivo para a boa governança urbana. Na verdade, a maioria dos municípios não é uma entidade política sustentável por não dispor de capacidade administrativa, técnica e financeira para administrar seus territórios. Apesar disso, o processo de criação de municípios sem base econômica, fiscal e tributária, sem quadros administrativos capacitados ou condições financeiras para atender às demandas locais e promover o desenvolvimento local perdurou por vários anos, até sua suspensão no final do século passado. Como já mencionado, o projeto recentemente aprovado no Congresso Nacional tenta estabelecer critérios para a criação dos municípios sem, contudo, considerar várias das condicionantes aqui mencionadas.

Atualmente, grande parte dos municípios depende de transferências federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e de apoio externo para financiar serviços de saúde e educação, esportes, vias públicas e eventos festivos. Estes apoios são obtidos por meio de transferências de programas sociais da União e de emendas parlamentares, muitas vezes vinculadas às imagens de vereadores e prefeitos que atuam como cabos eleitorais de grupos políticos regionais e nacionais. Desta forma, a municipalização constitucional serve o estamento político, mas não sustenta a qualidade mínima de serviços públicos locais.

Para vencer as restrições existentes seria necessário alterar a Constituição Federal e, complementarmente, aprovar Código Urbanístico orientado para a solução de problemas urbanos, à semelhança do Código Tributário, do Código Florestal, ou de códigos similares de outros países. As normas gerais deverão definir categorias de municípios, o perfil de prefeituras e câmaras de vereadores, com legislações básicas, conceitos comuns e normas técnico-administrativo de gestão urbana. Por ora, não há projeto de lei ou norma federal neste sentido, assim como não há estímulos para a melhoria de serviços municipais mediante o remembramento de municípios que permitam criar economias de escala na prestação de serviços, na qualidade da gestão municipal e no uso de recursos para serviços públicos mediante manutenção das transferências obrigatórias, estaduais e federais.

2.2 O Marco Jurídico Constitucional e Ação Intergovernamental

A legislação sobre serviços urbanos inclui normas federais, estaduais e municipais. De acordo com a Constituição, a União tem *competência* para instituir diretrizes para *habitação, saneamento básico e transportes urbanos* e competência privativa para legislar sobre *trânsito e transporte*. A União, com Estados, Municípios e Distrito Federal, também tem *competência comum* para *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, de promover programas de construção de moradias e a melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico*, bem como de *combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização*.

O amplo poder da União permite definir normas sobre a gestão urbana e *legislar concorrentemente* com Estados e Distrito Federal para estabelecer *normas gerais sobre o direito urbanístico*.

Aos Municípios cabe legislar sobre *assuntos de interesse local* e os Estados têm competência sobre todo serviço e atividade que não estiver excluída na Constituição, assim como *pode* (sic - art.25, inc.3) *mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*, compostas por municípios limítrofes (...) *para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*.

O cumprimento adequado deste preceito, no território nacional, exige normas federais, inexistentes, visto que a União não definiu o que é *interesse comum* nem as condições urbanísticas e territoriais mínimas exigidas para a criação de cada entidade. A inexistência de tais normas restringe a aplicação dos preceitos constitucionais em programas federais porque cada Estado o aplica segundo seus interesses próprios.

A inexistência de Agenda Urbana Federal, com projetos intergovernamentais e políticas que correspondam à heterogênea dinâmica da urbanização brasileira, também dificulta a aplicação dos preceitos constitucionais e gera distanciamentos administrativos entre as esferas de governo, o que contraria a boa governança. A integração dos três níveis de governo foi adotada nos anos 60 e 70, mas perdeu força nos anos 80. Por ora permanece nas áreas de saúde, educação e assistência às famílias carentes, mas tem potenciais bem mais amplos, como no *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, no qual a gestão intergovernamental poderia ser adotada para fortalecer a qualidade e resultados de investimentos setoriais em Saneamento, Transporte Público e no Programa *Minha Casa, Minha Vida*, os

quais canalizam recursos para Estados e Prefeituras sem exigir integração aos planos diretores, programas e projetos setoriais locais.

2.3 Setor Público e Privado na Concessão de Serviços Públicos

Segundo a Constituição de 1988, ao município cabe *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local*, como água potável, energia, iluminação pública, coleta de lixo, esgotamento sanitário, águas pluviais e transporte coletivo, de *caráter essencial*. Ocorre que raros são os municípios cujo poder municipal tem autonomia para enfrentar grandes empresas (públicas e privadas), oligopólios e monopólios que prestam serviços na *macroescala urbana*, como transporte coletivo, saneamento básico e energia.¹⁷

O resultado é a baixa qualidade do transporte coletivo, a insuficiência de esgotamento sanitário e o precário padrão dos serviços de coleta e destinação dos resíduos sólidos. A população urbana nacional dispõe de serviços públicos de qualidade inferior àquela de países com mesmo nível de renda, e muitos serviços em regime de concessão lideram estatísticas de carência e/ou má qualidade.

A complementaridade de interesses e as estreitas relações do poder político com empresas públicas e privadas, que administram serviços em regime de concessão, ocorre mundialmente, mas o impacto destas relações depende de normas e da cultura de cada país, região ou cidade.

No Brasil há poucos estudos sobre as relações de empresários com políticos e seu impacto na governança e qualidade dos serviços. Segundo Pereira, *Pesquisa realizada pela Kellogg Institute for International Studies demonstra que as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos primeiros 33 meses após a eleição, o equivalente a 850% do valor doado em contratos com o setor público*.¹⁸ Tais práticas ocorrem no executivo e no legislativo, visto que benefícios alavancam doações individuais e/ou de campanha.

Procedimentos pouco ortodoxos não são exclusividade nacional, mas os resultados em outros países, normalmente, são menos corrosivos. A França adota o sistema de licitação para concessão de serviços de transporte coletivo e resíduos sólidos, mas com resultados bem melhores que os observados no Brasil.

¹⁷ As prefeituras também respondem por serviços públicos que servem à *micro-escala urbana* e que são importantes para a cidadania, como pavimentação de ruas, iluminação pública, limpeza pública, praças, meio ambiente, mas estes não estão incluídos nesta análise.

¹⁸ Pereira, Merval, Coluna Política, O Globo, 6/7/2014

Para aperfeiçoar a qualidade dos serviços de concessão por Prefeituras será necessário mudar profundamente o marco institucional e a cultura político-administrativa do estamento público e privado do país. A tarefa é bastante difícil, como se observa na recente iniciativa do Governo do Distrito Federal para desalojar os grupos empresariais que, por décadas, dominaram a oferta de maus serviços de transporte público para a população candanga.

Ainda que haja iniciativas bem sucedidas, pouco prefeitos e governadores arriscam-se a adotar iniciativas de alto risco. Na maioria dos municípios observa-se a estreita relação de empresários e políticos, fazendo com que o poder financeiro do setor privado e o curto mandato de políticos eleitos restrinjam a melhoria dos serviços. Soma-se a isso o fato de os políticos eleitos precisarem de apoio financeiro dos setores com altos investimentos de capital e/ou com receitas significativas pela prestação de serviços, para sustentar estruturas partidárias, criar bases políticas e evoluir na hierarquia do poder político.

Uma das fontes mais tradicionais dessas práticas é o transporte coletivo - regular ou pirata. Iniciativas para promover melhorias nos serviços enfrentam restrições que só poderão ser vencidas na medida em que as cadeias produtivas sejam conhecidas e normas adequadas e severas sejam adotadas. Entretanto, é pouco provável que o estamento nacional o faça, visto que os interesses mútuos são muito grandes e há grande diversidade de opiniões sobre como proceder.

Qualquer evolução nesta área depende de mudanças na cultura gerencial do setor privado e do setor político, e de decisões sustentadas por estudos sobre cadeias produtivas, procedimentos e práticas de concessão de serviços, com propostas que qualifiquem o processo produtivo e o resultado entregue ao consumidor e, acima de tudo, a condição política para aperfeiçoar os serviços.

Os movimentos sociais e as organizações acadêmicas defendem mudanças em tarifas e produtos que em muito pouco afetam as características da cadeia produtiva, que dá mais prioridade às demandas político-administrativas do que à oferta de serviços à população. A superficialidade das avaliações gera propostas de redução ou congelamento de preços, vale-transporte, veículos novos e qualidade de serviços prestados. Iniciativas que não afetam o cerne do problema.

*Para alterar o cenário atual e oferecer serviços de melhor qualidade será necessário aplicar normas intergovernamentais que estabeleçam padrões de qualidade e incentivem o aprimoramento dos serviços públicos macrourbanos, bem como dispor de participação proativa do poder judiciário. Normas federais e estaduais deverão definir padrões mínimos de qualidade e de tecnologias, com *bench marks* que estabeleçam padrões de qualidade de cidades globais. Isso não*

será possível se for mantida a atribuição exclusiva de municípios para conceder e fiscalizar serviços urbanos em regime de concessão.

2.4 Leniência e lentidão do poder judiciário e do poder de polícia

O exercício da cidadania depende da motivação e da confiança de cada um no cumprimento das leis da boa governança, e o nível de participação cidadã baixa quando há lentidão e leniência na ação dos poderes da polícia e do judiciário. No Brasil, os procedimentos e aplicação das penalidades são morosos e, muitas vezes, injustos. Não se observa um combate vigoroso às práticas administrativas criminosas e ilícitos denunciados diariamente em redes sociais e de comunicação. Crimes contra pessoas e instituições públicas e privadas acumulam-se e os responsáveis permanecem na impunidade. A leniência da justiça e o aparelhamento do estado promovem a perda de confiança no setor público e nas instituições democráticas, fazendo com que aqueles que defendem o interesse público sejam vistos como de categoria inferior, com crescimento da descrença, da anomia e do desinteresse do cidadão em relação à cidade e sua governança.

A leniência e lentidão do judiciário e da polícia afetam a governança municipal, estadual e federal, assim como a qualidade de vida de todos que vivem em cidades e metrópoles. Os exemplos estão por toda parte. Mortes/ano em acidentes de trânsito superam as mortes em guerras globais, sem que haja condenações. Ricos e pobres invadem terras públicas e privadas, sem que sejam retirados pelo poder policial ou punidos pelo judiciário. O tempo médio de tramitação de processos no judiciário é de décadas; os marcos jurídicos favorecem o malfeitor que consiga bons advogados para retardar as penalidades. O conjunto desses fatos restringe e prejudica a qualidade da vida urbana, a urbanidade e a qualidade da governança, embora com algumas exceções.

Os Programas que venceram restrições administrativas e tiveram aceitação foram implantados a partir da vontade e eficácia do poder executivo. Para ter sucesso e sustentabilidade no longo do tempo, contaram com o apoio do poder jurídico e de polícia e fortalecem a cidadania a partir de governança inovadora. Como exemplos podem ser citados as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) e o Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro, ou o respeito às faixas de pedestre, em Brasília. Criados a partir de decisões políticas e sustentados por valores éticos e legais, tais programas foram implantados de forma gradual e consistente a partir de projetos detalhados e de alta qualidade. Campanhas iniciais de informação

foram seguidas por projetos piloto que informaram e prepararam as pessoas para novas práticas. Adotou-se a educação em paralelo à fiscalização e à punição do infrator, com avaliações para melhorias.

O respeito às faixas de pedestres orgulha o cidadão de Brasília e se sustenta graças às campanhas educativas periódicas, ao policiamento colaborativo que orienta e pune infratores, e à aplicação das leis pelo judiciário. Este exemplo prático da fiscalização pelo executivo e penalização pela justiça para que o cidadão seja respeitado, poderia ser repetido em outras áreas - como na regularização fundiária, no respeito às leis de trânsito e no cumprimento de normas urbanísticas. Outras atividades da *práxis* urbana, porém, carecem de normas jurídicas mais precisas e apontam para a necessidade de um Código Urbanístico que trate das questões urbanas em nossos municípios.

Vencer a leniência e lentidão da justiça é essencial para que se estabeleça a urbanidade e o respeito às leis, resultando em prática do pluralismo e do humanismo de nossa tradição cultural. Isso porque, *sem o exercício cotidiano dos valores embutidos nas várias acepções do humanismo, tanto nas grandes decisões políticas como no microcosmo da sociedade, nada do que temos hoje está garantido, por mais que esteja inscrito na Constituição, nas leis e no discurso dos homens públicos.*¹⁹

2.5 Legislação com Diretrizes para Serviços Específicos

Da competência da União para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano*” e outros (CF, art. 21, XX) resultaram a lei de Mobilidade Urbana (Lei nº12.587/2012), a lei de Saneamento Básico (Lei nº11.445/2007), a lei de Resíduos Sólidos (Lei nº12.305/2011) e a lei nacional para habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005). Tais marcos jurídicos estabelecem as condições de prestação desses serviços urbanos, cada lei tendo características e qualidades próprias, sem que nenhuma delas atente para as estruturas e cadeias produtivas dos serviços oferecidos à imensa maioria da população nem estabeleça penalidades pelo descumprimento de suas exigências.

A legislação trata, de forma bastante ampla, os serviços e atividades macroubanas sujeitas a regimes de contrato ou concessão. Avaliações sobre o

¹⁹ Wehling, Arno, *A Civilização da renascença., primavera do Humanismo – Lições para o Brasil do século XXI*, in *A renascença, primavera do humanismo moderno: lições para o Brasil /* Coordenação João Paulo dos Reis Velloso, (et al.). Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2014 pg. 45.

impacto da nova legislação são prematuras, mas foram descumpridos os prazos para supressão de lixões a céu aberto, que a lei de Resíduos Sólidos havia determinado, sem que qualquer entidade pública analisasse as razões do descumprimento ou propusesse procedimentos ou tecnologias para solucionar o problema.

Em lugar disso verificou-se a exigência, por entidades municipalistas, de apoio federal de dezenas de bilhões de reais, ainda que grande parte das prefeituras pouco ou nada tenham feito durante os quatro anos do prazo legal previsto pela lei para a extinção dos lixões.

Para estabelecer uma gestão qualificada, poder-se-ia buscar inspiração nas práticas adotadas em outros países, como França e Canadá, que são bons exemplos no tratamento adequado do lixo a partir de governança com cidadania.

A restrição, como já foi visto, é que a aplicação e cumprimento de leis nacionais para serviços básicos e essenciais enfrenta sérias dificuldades político-administrativas, culturais, sociais e financeiras. Por conta da natureza de cada serviço, o cumprimento de cada lei envolve escalas distintas de territórios urbanizados, indo de microrregiões e metrópoles a cidades, bairros e unidades ambientais, num complicado emaranhado jurídico a ser enfrentado e resolvido.

Ainda que o potencial de aprimoramento desses serviços seja muito grande, a probabilidade de melhoria é bem pequena se mantidos os padrões vigentes. Qualquer aperfeiçoamento envolve decisões políticas e adesão do setor privado, com avaliações e articulações que sustentem decisões difíceis, apoiadas por grande esforço técnico-administrativo. Nas circunstâncias atuais é pouco provável que isso aconteça.

3. ATIVIDADES COM GARGALOS²⁰

3.1. A gestão técnica e a gestão participativa

²⁰ Atividades com gargalos são aquelas com restrições e limitações à boa governança e o exercício da cidadania que podem ser resolvidas sem exigir grandes transformações de legislação, de procedimentos ou de natureza cultural. As características de cada gargalo são analisadas segundo o padrão de dificuldade nível e as medidas que devem ser adotadas como solução.

Promover a convergência das duas correntes de pensamento político dominantes nas últimas décadas da política brasileira – a gestão técnico-gerencial e a gestão do reformismo-participativo – é um gargalo que restringe a evolução da gestão e do planejamento urbano. O interregno atual favorece a integração dos princípios da boa governança e da meritocracia com o apoio de conselhos e a consulta à opinião pública, ou seja, das duas linhas de pensamento político para fortalecer a democracia participativa, a boa gestão e o exercício da cidadania mediante novos objetivos e procedimentos. Lembrando que qualquer iniciativa inovadora terá implicações nas áreas do executivo e legislativo, bem como no ensino, pesquisa, qualificação e na prática da gestão do urbanismo e do desenho urbano.

A expectativa é de que haverá convergências e que pontos comuns das duas correntes de pensamento serão fortalecidos, com o uso de novas tecnologias para fortalecer a qualidade da práxis urbana e aprimorar a qualidade dos serviços e da gestão pública, obter o apoio da população na fiscalização de obras e na observância das leis, e para realizar consultas aos cidadãos.

Ainda mais que o gargalo *divergências das correntes de pensamento* é, na verdade, um *falso dilema* porque é impossível gerir qualquer organização sem dispor de saber científico mínimo e sem a participação das pessoas envolvidas. O *falso dilema* é teórico porque, na prática, a obtenção de bons resultados não segue qualquer tipo de ortodoxia. Como exemplo, pode-se citar a boa governança da Gestão Lerner, em Curitiba, quando houve a integração da técnica e criatividade de gestores e técnicos com a atuação efetiva dos cidadãos usuários.

A evolução rumo a um novo estágio da cultura político-administrativa urbana pode ocorrer em qualquer escala da gestão urbana e permite estabelecer programas intergovernamentais que associem a escala intraurbana de qualificação da cidade com a escala interurbana de projetos de fomento ao desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, a União poderia criar programas urbano-ambientais nacionais de desenvolvimento sustentável de cidades e regiões, propulsionados por projetos e lideranças locais.

A institucionalização desta proposta assemelha-se à de comunidades que organizam suas *escolas de samba* a partir de um *enredo* que, neste caso, é o projeto / atividade para promover o desenvolvimento local com participação cidadã e práticas de boa governança.²¹

3.2. Planejamento e Gestão Urbana

²¹ Francisconi, Jorge G., *O Desafio de Pensar o Futuro das Cidades*, Brasília, CBIC, 2013

Fênix com novas roupagens, os Planos Diretores (PDs) ressurgem ao longo do tempo para atender crescentes expectativas sociais, segundo a complexidade das cidades e do saber urbanístico. Cada etapa atende ao poder político mandante²², às características do território a ser planejado – da metrópole ao bairro, à competência e aos interesses da burocracia. Nos anos 60, o SERFHAU criou Planos de Desenvolvimento Local Integrados – PDLIs, caracterizados *por enormes e sofisticados diagnósticos econômicos, urbanísticos, sociais e administrativos, (e os) super planos dos anos 60 e 70. Fracassados os planos integrados, surgem os planos quase sem diagnósticos. Apenas um projeto de lei de princípios e diretrizes gerais, sem propostas concretas. Assim, o planejamento urbano vai mudando de forma, conteúdo e rótulo, porém nunca enfrentando e muito menos resolvendo os grandes problemas de nossas maiorias urbanas.*²³

Atualmente há um heterogêneo e diversificado cenário que inclui planos estratégicos, planos diretores tradicionais e planos participativos assim como planos detalhados para bairros, condomínios e eixos urbanos. Erros dos anos 70 repetem-se e o componente ideológico reduz os planos participativos a diretrizes gerais e propostas urbanas de pouca serventia. A dificuldade maior está no fato de que cada categoria de plano exige formato específico de governança e tem impacto próprio na cidadania, mas não há estudos aprofundados que tratem do tema ou que sistematizem os planos urbanos por categoria ou escala e apontem os resultados efetivamente alcançados para beneficiar a população, a *práxis* e a qualidade de vida das cidades.

O gargalo pode ser ultrapassado a partir de iniciativas do Ministério das Cidades, de núcleos universitários ou de entidades patronais, conselhos e sindicatos profissionais que sistematizem e avaliem o que vem acontecendo.

3.3. A Questão Metropolitana

As metrópoles são tema central do urbanismo global desde os anos 50. No Brasil das décadas dos 60 aos 80, a questão metropolitana foi analisada em estudos, pesquisas e práticas administrativas de todos os níveis de governo. Em 1973 foram criadas as regiões metropolitanas nacionais e, a partir do II PND (1975/1979), a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU coordenou a gestão das políticas metropolitanas com estados e municípios.

²² Flyvbjerg, Bent e Richardson, Tim, op.cit., pgs. 44-62.

²³ Villaça, Flavio, *Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil de Hoje*, Vitruvius, 2000

O declínio da questão metropolitana iniciou com a retomada da eleição de prefeitos de capitais e se agravou com a Constituição de 88, que municipalizou a gestão urbana e transferiu a questão metropolitana aos estados. O resultado foi o agravamento dos problemas metropolitanos, que permaneceram sem resposta; as metrópoles foram esquecidas pelas universidades e o conceito passou a ser usado de forma inadequada por políticos, técnicos, acadêmicos e gestores públicos.

Mais recentemente, após um quarto de século de abandono, o tema voltou à academia e ao legislativo. O Observatório das Metrópoles, que reúne 159 pesquisadores de todo o país, lembra que a possível criação de nível intermediário de poder entre o Estado e o Município, com representantes eleitos, *é uma das soluções discutidas em nível internacional. Há também a fusão dos municípios, linha que adotou o Canadá, ou ainda outras possibilidades de arranjos institucionais que criem essa autoridade metropolitana. Esse é um problema de todos os países. A diferença, é que todos estão tentando algo. Nós não estamos.*²⁴ (grifo nosso) Enquanto isso, no Senado Federal, tramita proposta de emenda à Constituição, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, para que a União, por meio de Lei Complementar, disponha sobre: *requisitos para a caracterização de regiões metropolitanas; governança, financiamento e regime jurídico dos agrupamentos de municípios; e conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana.*

As metrópoles constituem a nova forma da urbanização contemporânea e a gestão metropolitana é problema global que exige procedimentos específicos e diferenciados para atender aos interesses da cidadania. No cenário de hoje é necessário qualificar as *funções públicas de interesse comum* (CF, art. 25), presentes em cada uma das 20 metrópoles e duas megacidades nacionais. A qualificação da *cidadania metropolitana* está ligada ao padrão dos serviços *de interesse comum*, como meio ambiente, transporte de massa, saneamento ambiental e segurança urbana. A *cidadania metropolitana* complementa a *cidadania de outras escalas* – como a municipal, da cidade, vila ou localidade, do bairro ou do condomínio, em que cada *escala* corresponde a planos e gestão com características próprias.

O gargalo maior reside na falta de conhecimentos sobre a condição das metrópoles e na indefinição de objetivos a serem alcançados pela legislação federal que indicará procedimentos para se constituir a gestão metropolitana e de aglomerados urbanos e a gestão das *funções públicas de interesse comum*.

²⁴ O Globo, ENTREVISTA, Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, 13 / 07 / 2014, pg. 10

A governança metropolitana também deverá tratar da oferta mínima de serviços públicos para reduzir a injusta disparidade observada entre municípios de uma mesma região. Para tanto, será necessário dispor de instrumentos de gestão intrametropolitana que melhorem o padrão urbanístico de áreas com baixo nível de infraestrutura e serviços.

3.4. Gestão Intergovernamental e Governança

A gestão intergovernamental exige ações integradas da União com estados e municípios para fortalecer a qualidade da governança nos três níveis. A gestão intergovernamental poderia melhorar os resultados do PAC na medida em que adotasse o fundamento preconizado pelo Ministério das Cidades, mas ignorado por gestores federais, de que o *planejamento urbano (assim como a gestão democrática) é um tema transversal a todas as políticas do Ministério, tendo o Plano Diretor como principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais*²⁵.

A escassa aplicação dos princípios da boa gestão pelo PAC é resultado da cultura do *fazimento a qualquer preço* que domina a gestão federal, gera a repetição de erros do passado, e pior: permite a contratação de obras sem projetos básicos de engenharia, sem orçamentos sólidos, sem procedimentos gerenciais nem exigência de qualificação de técnicos de operação e manutenção. A governança qualificada será fortalecida quando vencido o gargalo da ação intergovernamental - o que depende de iniciativa da União nos procedimentos de gestão e capacitação dos quadros locais.

A implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que permanece em processo permanente de revisão no Conselho das Cidades, tem potenciais para incentivar a gestão intergovernamental mediante a execução de programas urbanos que envolvam gestores de metrópoles, cidades de grande, pequeno e médio porte. Esta ação intergovernamental poderá fortalecer a governança e a cidadania de toda a rede urbana brasileira. Para isso, o PNDU precisa indicar *propostas concretas* para cada tipo de território urbano²⁶, condição não atendida no projeto ora em construção.

3.5. Legislação e Qualificação Profissional do Urbanista

²⁵ Santos Jr, Orlando A. e Montandon, Daniel T. (org), op.cit., pg.1.

²⁶ Francisconi, Jorge G., op.cit. CBIC, 2012

A gestão urbanística e a qualificação profissional são temas com aspectos em comum, visto que ambos envolvem práticas profissionais de qualidade e atividade acadêmica dotada de alto nível de saber teórico e prático. O vínculo está no fato de que a qualificação dos profissionais que atuam em equipes multidisciplinares de gestão e planejamento, no urbanismo e no desenho urbano é pré-condição para a boa gestão da práxis urbana. Nos dias de hoje, a qualidade do saber universitário e os padrões adotados na gestão urbana são limitam os potenciais de aprimoramento e afetam o futuro das cidades brasileiras.

A cultura endógena que domina as universidades e o saber urbanístico é um gargalo a ser ultrapassado. O que se observa atualmente são práticas acadêmicas com procedimentos burocratizados, tendo como prioridade atender à demanda estimada de mestres e doutores, o que transformou as universidades em organismos de produção em massa de futuros docentes. Os procedimentos adotados são, segundo padrões globais, de baixa qualidade acadêmica, com poucas exigências sobre o ensino de práticas profissionais mais avançadas e que atendam nossa realidade urbana. Ao contrário do que ocorre nas grandes centros mundiais de conhecimento, as universidades brasileiras rejeitam a participação de pessoas competentes que não tenham ingressado e evoluído nos seus próprios ambientes. Administradores de sucesso, intelectuais de respeito, jovens talentosos, homens públicos ou líderes sociais não podem participar da gestão ou integrar a docência universitária. O procedimento conflita com o adotado em universidades dos EEUU, dentre outras, qualificadas como as melhores do mundo.

Além disso, a exigência de tempo integral de docentes prejudica o ensino do urbanismo quando impede a antiga e saudável presença de profissionais que apresentem e debatam com os alunos os problemas e as práticas adotadas no mundo real. O atual distanciamento entre o ensino e pesquisa e a *práxis* urbana leva a estéreis debates de conceitos e à idealizações teóricas, que prejudicam a formulação de conhecimentos para resolver os problemas reais. A atitude endógena da maioria dos *campi* conflita com a exogenia adotada nos melhores centros globais de pesquisa e ensino, onde o estudo do mundo real sustenta o treinamento intelectual, com fortes exigências nos padrões de conduta e responsabilidade frente aos princípios de transmissão de conhecimentos e cultura acumulada a cada geração.

A questão urbana exige, mais que outras áreas, a integração das ciências exatas com as ciências sociais e as artes. O saber urbanístico, *latu sensu*, não sobrevive se estiver fundamentado em ideologias e restrito às teorias.

O saber urbanístico das universidades é um gargalo quando limita a governança e prejudica a cidadania urbana, devido ao descompasso do *campus* com a *urbs*. A qualificação profissional de gestores e planejadores urbanos será aperfeiçoada quando o MEC e as universidades definirem objetivos e adotarem procedimentos que levem cada faculdade a qualificar profissionais com conhecimento da teoria e prática urbanística. Só então terão condições mínimas para explorar os potenciais de aprimoramento da *práxis* e da cidadania regional, metropolitana, municipal, local, de bairro ou comunitária.

A complexidade de cada escala territorial exige equipes multidisciplinares com padrões específicos de conhecimento teórico e prático, mas o fundamento multidisciplinar é questionado na academia e por muitos arquiteto-urbanistas, que seguem o conceito do arquiteto *prima dona*²⁷ praticado por Lucio Costa e Le Corbusier. Ignoram, assim, que o urbanismo individual caducou por conta da complexidade de problemas práticos e multiplicidade do saber científico, os quais exigem práticas multidisciplinares, como é feito por especialistas nacionais e estrangeiros que projetam cidades, condomínios e centros comerciais.

O gargalo, que limita a prática profissional de equipes multidisciplinares e apóia a prática individual, afeta o cumprimento da Lei nº12.378/10, que criou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU²⁸ e determinou a criação de *Núcleos de conhecimento* para capacitar profissionais em cada *competência* atribuída.²⁹ Nada ainda foi feito para cumprir a exigência da lei e será necessário vencer o gargalo da multidisciplinaridade quando da organização e qualificação dos *núcleos de conhecimento no planejamento urbano* de cada universidade. As opções básicas para a qualificação profissional são a do tradicional urbanismo formal ou a de núcleos interdisciplinares de estudos e práticas avançadas. A última atende melhor à complexidade da *práxis urbana* quando integra o saber de arquitetos urbanistas, geógrafos, sociólogos, economistas, engenheiros e outros. A decisão final depende de alteração nas imprecisas *diretrizes curriculares nacionais* do MEC e de ações práticas em universidades brasileiras.

O tema permanece no limbo acadêmico, com escolas de arquitetura dando

²⁷ Graeff, Edgar E., *Arquitetura e Dependência, Brasília* – Revista da FAU-UnB, nº 01, Janeiro de 1988, pg.22

²⁸ Lei nº.12.378/10 - criou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU e estabeleceu que os campos da atuação profissional para o exercício da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre a formação do profissional arquiteto e urbanista, cabendo para tanto estabelecer núcleos de conhecimentos de fundamentação e de conhecimentos profissionais caracterizam a unidade de atuação profissional.

²⁹ As competências são: 1: *Arquitetura*: Arquiteto de Edificações, Arquiteto Paisagista, ou Arquiteto de Interiores; 2: *Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico*: Arquiteto Patrimonial; 3: *Planejamento Urbano e Regional* (com qualificação para as atribuições indicadas no inciso V da Lei); 4: *Tecnologia e Meio Ambiente*: Arquiteto Tecnológico / Ambiental; Arquiteto Topógrafo; Arquiteto de Tecnologia Construtiva. A competência do *arquiteto urbanista no planejamento urbano e regional não lhe é exclusiva e se superpõem àquela de engenheiros, geógrafos, economistas, sociólogos e outros profissionais liberais*

autorização legal para o exercício das atividades constantes na lei, mas, sem que as universidades tenham dado ao *arquiteto urbanista*, em particular ao especialista em *Planejamento Urbano e Regional*, a devida qualificação.

A demanda por técnicos qualificados também poderá ser respondida por novas entidades de ensino e pesquisa, como está acontecendo no campo da gestão econômica e financeira, as quais ignoram a *tradição de um academicismo ativista que não aceita parcerias. Acha-se que isso é ser usado... mas há uma lacuna entre a teoria e a prática a ser preenchida.*³⁰

O gargalo a ser vencido faz parte de nosso histórico *silogismo político*, que Joaquim Nabuco definiu como: *pura arte de construção no vácuo. As bases são teses, não fatos; o material, idéias, e não homens; a situação, o mundo e não o país; os habitantes, as gerações futuras e não as atuais.*³¹

4. ATIVIDADES COM POTENCIAIS³²

4.1. Potencial Crescente em Tempos de Crise

A falta de qualidade de cidades e metrópoles e a falta de uma Agenda Urbana de entidades de classe, de grupos de profissionais ou mesmo do governo federal, de estados e municípios, fortalece a atual *crise de identidade* do planejamento urbano, urbanismo e desenho urbano nacional. No campo da administração pública, no meio acadêmico e em entidades profissionais há um cenário de carências práticas e de ausência de iniciativas para vencer o desafio de crise urbana. Em contrapartida, esse cenário desafia e estimula a pesquisa e o uso de novas práticas de planejamento e gestão, assim como incentiva a busca por tecnologias que aprimorem as condições de governança e cidadania.

4.2. Disparidades Sociais e a Morfologia Urbana

³⁰ O Globo, entrevista de Vandick Silveira, presidente Ibmecc, 20/10/2012, pg. 23

³¹ Nabuco, Joaquim, *Balmaceda*, São Paulo, Instituto Progresso Editorial Ltda., 1949, pg.17, apud Faoro, Raymundo, op. cit., pg. 745

³² Atividades com potenciais são aquelas que apresentam melhores condições para fortalecer a boa governança e o exercício da cidadania. A avaliação que segue, como as anteriores, reflete limitações de saber e vivência.

É sabido que a sociedade brasileira é uma sociedade injusta, com grandes disparidades sociais, econômicas, culturais e de acesso ao sistema jurídico e representativo. Nossas cidades refletem e reforçam as desigualdades nacionais, mas também dispõem de potenciais para reduzir injustiças e fortalecer a cidadania. Para atenuar os problemas existentes, o poder público poderá criar programas de apoio técnico e financiar padrões mínimos de infraestrutura para cada escala urbana: metropolitana, municipal, local, de bairros e setores urbanos. Como resultado, haverá cidades mais equânimes e as segregações intraurbanas serão atenuadas no território de cada cidade.

Em paralelo, caberá estabelecer normas e planos urbanísticos que não produzam cidades monótonas, com morfologia pobre e homogênea. À boa governança caberia fortalecer as características culturais, hábitos e espacialidade de cada território urbano, sem fomentar qualquer tipo de segregação. Este modelo ideal conflita com a setorização funcional adotada por urbanistas no país, assim como colide com o modelo condominial das últimas décadas, adotado supostamente para burlar a falta de segurança que se espalha por todo o país.

Há condomínios para famílias de alta renda, como as sofisticadas minicidades tipo Alphaville que se multiplicam pelas metrópoles nacionais; há sistemas fechados que atendem a vários outros níveis de demanda; há modelos econômicos que se estendem até os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias de menor renda. Cada nível de condomínio adota um modelo de espaços padronizados e *sem-gracês*, que atende a planos diretores burocráticos e pouco criativos, a repetir erros do passado recente, e que ignoram a qualidade estética de, por exemplo, propostas positivistas nos primórdios do urbanismo brasileiro.³³

Os condomínios levam ao desaparecimento da convivência e da diversidade social, atributos da urbanidade que educam e enriquecem a vivência pessoal e a cidadania. Além disso, observa-se que a falta de segurança e a baixa qualidade de ruas e avenidas sustentam a difusão de centros comerciais em nossas cidades.

No outro extremo do processo de urbanização, como contraponto a este ordenamento segregador e estéril de condomínios, desenvolve-se a urbanização descontrolada que atropela o planejamento urbano e promove a caducidade de normas locais e leis federais. As invasões e construções desordenadas agravam os

³³ Segundo Ubatuba de Faria: *Urbanismo arte e ciência! Ciência, quando resolve os problemas de ordem técnica e arte quando apresenta soluções de beleza com a sensibilidade estética*, apud Ferraz e Souza, Célia e Almeida, Maria Soares, *Modernidade e autoritarismo: Urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre – 1937-1945*, in Rezende, Vera F. (org), op. cit., pg. 206.

problemas urbanos e prosperam devido à falta de vontade política para fortalecer a fiscalização urbanística e implantar a governança exigida pela cidadania.

Os desafios deste cenário conflituoso, por paradoxal que pareça, fortalecem os potenciais de uma Agenda Urbana e estimulam a criação de programas de padrões urbanos mínimos que apoiem a morfologia própria dos bairros e fortaleçam a autoestima cidadã. O desafio consiste em criar *lugares urbanos* com *espaço* habitável que atenda ao *ato* de habitar, com *vizinhança* que permita o contato com o outro. A integração do *habitável* com a *vizinhança*, como lembrava Joaquim Cardozo, permite ir além da Favela - *conjunto habitacional onde reina a mais complexa das vizinhanças*, de os Conjuntos Habitacionais *melancolicamente uniformes* e de Condomínios, que *limitam a convivência com o outro*.

4.3. Código Urbanístico

O Brasil dispõe de Código Florestal, Código Ambiental, Código Tributário, mas não conta com um Código Urbanístico que, a partir do poder concorrente da União no *direito urbanístico* (CF, art.24), consolide normas federais dispersas e estabeleça normas básicas para o ordenamento territorial e a urbanização. O conteúdo do Código Urbanístico poderá inspirar-se no de outros países³⁴ e será fundamental para fortalecer as frágeis administrações municipais no planejamento e gestão local; na qualidade dos serviços públicos em regime de concessão; na definição das interrelações e hierarquias funcionais previstas em legislações setoriais de resíduos sólidos, saneamento, mobilidade e outras. O Código Urbanístico, a ser elaborado, deverá tratar da *práxis* urbanística e territorial para garantir governança e cidadania equânime em metrópoles e cidades de diferentes escalas e regiões. As possibilidades de aprovação são grandes face ao vácuo que se observa. Quando aprovado, deveria o Governo Federal capacitar recursos humanos para o cumprimento do Código.

4.4. Tecnologias & Novas Tecnologias

As cidades evoluem, ao longo da história, segundo as tecnologias de seu tempo. A observação vale para todo e qualquer tipo de atividade urbana, desde a governança e *práxis* do cotidiano até a *gestão democrática* pela *participação da*

³⁴ Na França, *Code de l'Urbanisme*, Paris – Dalloz, 1996

*população e associações comunitárias.*³⁵ A tecnologia é fundamental, por exemplo, para aperfeiçoar melhorias no planejamento, gestão e serviços, resolver questões urbano-ambientais, reduzir custos e qualificar serviços.

É preciso avaliar o que está disponível e fortalecer o uso de tecnologias de treinamento e o suporte técnico de serviços públicos. Por ora, o incentivo à criação e difusão de novas tecnologias não faz parte da cultura do setor público e do setor privado brasileiro. Por um lado, o governo não dispõe de mecanismos sólidos que fomentem o inventor sem que este tenha de se subordinar aos ditames do setor público. Neste cenário patrimonial, a maioria dos inventores busca apoio no setor público, ignora os potenciais do mercado e fica subordinado ao poder de polícia e às normas restritivas da burocracia. Este cenário poderá ser gradualmente aperfeiçoado para que tecnologias fiquem amplamente disponíveis ao cidadão e para obter maior qualidade de serviços e do meio urbano-ambiental.

*Para que as cidades possam incorporar novos conceitos tecnológicos, a maioria dos quais está sendo produzida e adotada por empresas e organizações privadas, é necessário adotar procedimentos administrativos, normativos e licitatórios que fomentem o uso e a difusão de padrões tecnológicos inovadores em toda a rede urbana nacional.*³⁶

Atualmente há um enorme distanciamento entre o baixo interesse do setor público e a difusão, notadamente na mídia, de tecnologias para aperfeiçoar serviços urbanos. O distanciamento constitui gargalo que exige políticas e programas de propulsão de novas tecnologias, iniciando pelos ministérios ligados ao tema. É necessário o estabelecimento de normas com diretrizes básicas para que estados e municípios adotem padrões tecnológicos que promovam a qualidade de serviços e do meio urbano-ambiental.

As normas deveriam incluir procedimentos tributários diferenciados, como redução de IPTU e alíquotas diferenciadas, para edifícios ou conjuntos de edifícios, condomínios e indústrias que adotem iniciativas para reduzir seu impacto no meio urbano-ambiental. Incentivo financeiro também seria concedido ao uso de tecnologias para tratar águas negras e cinzas, para o uso de águas pluviais na própria unidade funcional, aos que reutilizem detritos sólidos, com separação do lixo, ao uso de energia solar para atender a demandas próprias, como aquecimento de água, ar condicionado, e aos projetos arquitetônicos que utilizem materiais construtivos e de vedação que reduzam a demanda energética e de climatização. O Brasil está bastante atrasado neste setor e há grandes potenciais tecnológicos para qualificar as cidades.

³⁵ Estatuto da Cidade, Art. 2º, inciso II.

³⁶ Francisconi, Jorge G, CBIC, pg.38.

Em muitos casos caberá implantar projetos-piloto de estímulo ou criação de novas tecnologias, ou para teste de tecnologias em maior escala. A avaliação dos potenciais de cada atividade exige estratégias, programas e procedimentos que fortaleçam o uso de tecnologias que afetam a qualidade de vida nas cidades, lembrando sempre que a evolução da condição urbana corresponde à evolução das tecnologias, com prioridade para demandas da governança e da cidadania.

4.5. Qualificação de Profissionais Liberais

A capacitação de profissionais liberais e a titulação de especialistas, mestres e doutores, pelo ensino à distância, é prática adotada em *campi* de todo mundo. No Brasil, a oferta de universidades públicas não parece ser muito utilizada por gestores urbanos, seja porque há pouca oferta de programas práticos, ou porque o conhecimento e aprimoramento pessoal profissional estão pouco valorizados na estrutura burocrática – cenário que exige a reformulação de princípios e práticas de gestão apoiados pelo uso de tecnologias de qualificação profissional.

Métodos de ensino à distancia renovam-se a cada dia e programas de aperfeiçoamento são oferecidos por universidades nacionais e estrangeiras, com entidades que capacitam técnicos e operativos para os mais diferentes níveis de atividade. Em paralelo, há redes virtuais de informações técnicas, de troca de experiências, debates e pesquisa que deveriam ser mais intensamente usadas.

4.6. Qualificação de Pessoal de Nível Médio

A gestão pública e as empresas privadas exigem pessoal capacitado para trabalhar nos mais diferentes tipos e níveis de serviços e de atividades, como restaurantes, lojas e hotéis, ou na educação, na saúde, trânsito, ajardinamento e limpeza urbana. A qualificação profissional de pessoal administrativo de nível médio é fundamental para a qualidade de toda e qualquer cidade, e há numerosas instituições que atendem a esta demanda, como o sistema S (SENAI, SENAC, SENAT, SEBRAE). Ainda assim, este nível de serviços enfrenta carência de pessoal qualificado e há muito o que fazer para democratizar a qualificação profissional mediante treinamentos que usem tecnologias consolidadas.

O desafio está em oferecer qualificação profissional a partir de tecnologias populares para atender a demandas de serviços urbanos, como transporte coletivo, saneamento ambiental, coleta de lixo, segurança, meio ambiente e

infraestrutura, e de empresas privadas – restaurantes, farmácias, lojas e hotéis.

4.7. Gestão Participativa Democratizada e Desburocratizada

A gestão participativa, cuja origem está no orçamento participativo, evoluiu com as exigências do Estatuto das Cidades de realização de consultas, debates e audiências públicas em planos diretores e projetos urbanos. O objetivo é ouvir a manifestação de cidadãos diretamente afetados pelos projetos, ainda que por vezes haja desvios devido à forma adotada na organização ou quando há grupos de interesse que monopolizam e desvirtuam as audiências públicas. Em alguns casos, as recomendações aprovadas atendem a interesses específicos, não correspondem ao desejo da maioria ou até mesmo prejudicam a população interessada, que por algum motivo não teve como participar e/ou opinar.

As tecnologias de comunicação e consulta utilizadas em redes sociais e empresas privadas têm grandes potenciais para servir ao setor público como forma de consulta à população-cidadã. As inovações tecnológicas que surgem a cada dia podem ser utilizadas para ouvir a opinião pública sobre temas específicos ou sobre temas mais amplos, em procedimento de maior alcance e bem mais democrático que as audiências públicas que estão sendo realizadas para atender às leis vigentes.

Por outro lado, a burocracia dos procedimentos técnicos e administrativos,³⁷ adotada pelo setor público, encarece e prejudica a governança e o usufruir da cidadania. Aqui, novamente, o inimigo maior é o estamento burocrático do patrimonialismo. Procedimentos que prejudicam a qualidade da gestão pública podem ser vencidos mediante o uso maciço de tecnologias, muitas das quais já são esporadicamente adotadas em órgãos públicos nacionais.

4.8 Fiscalização de Obras, Serviços e Bens Públicos

A participação dos cidadãos na fiscalização de obras, serviços e bens públicos ficou fortalecida com novas tecnologias de comunicação. O uso das tecnologias disponibilizadas a partir de Steve Jobs, dentre outros, sustenta as redes sociais e revolucionam a dinâmica política e a vida urbana global.

³⁷ CBIC, ABRAIN, MBC, *O Custo da Burocracia no Imóvel*, Brasília – 2014.

O potencial das tecnologias e das redes sociais permanece como imenso cabedal de oportunidades a ser explorado. Seu *uso pelo setor público* pode levar ao apoio da população nas atividades de gestão, na prestação de serviços, na fiscalização de obras em construção e sua manutenção, na operação de serviços público e preservação do patrimônio público e privado, na fiscalização de redes macrourbana de serviços públicos como segurança e mobilidade, e muitos outros.

O tema é fundamental para qualquer Agenda Urbana dos dias atuais. Seus enormes potenciais estão ainda por explorar, podendo-se inclusive, por exemplo, estabelecer redes sociais de apoio ao gestor público compostas por aposentados com capacidade para fiscalizar obras e atividades públicas. Desta forma haveria engenheiros e arquitetos experientes apoiando a fiscalização da execução de obras de engenharia, o cumprimento de códigos urbanísticos, a qualidade de serviços urbanos públicos e práticas transgressoras de entes privados.

O potencial das tecnologias para motivar e obter a participação do cidadão cresce a cada dia e caberá ao gestor público organizar e implantar procedimentos que permitam ao cidadão ser agente de aprimoramento de sua cidade.

4.9 Conclusão

A inevitável adoção de práticas modernas criará novas demandas e novos conceitos, assim como exigirá marcos jurídicos inovadores para fortalecer o planejamento, gestão, serviços públicos, de comunicação e participação social. Frente à acelerada evolução de tecnologias aplicadas e ao cenário que a informação global oferece, é possível imaginar diversas formas de capacitação de gestores de atividades urbanas, de fortalecimento do papel da cidadania na gestão e de melhoria da qualidade de vida em cidades e metrópoles.

Os potenciais de novas tecnologias são sempre atraentes e, mais ainda, geram expectativas para que se produza o admirável mundo novo de nossas utopias. A prospecção mais sensata e sólida parece ser daquele que ausculta os potenciais de cada território urbano, a partir do pressuposto de que o potencial de cada cidade está nela própria, como o átomo quântico, que *constitui um mundo de potencialidades ou possibilidades mais do que um mundo de coisas e fatos.*³⁸

As inúmeras facetas das *potencialidades e possibilidades* das cidades

³⁸ Heisenberg, Werner, in Honderich, Ted, Ed., *The Oxford Companion to Philosophy*, Oxford - Oxford University Press, 1995, pg.349 - *they form a world of potentialities or possibilities rather than one of things and facts.*

brasileiras, que se somam ao universo de *coisas e fatos* descritos, incluem, por exemplo, as atividades de cultura e esportes como reforço da cidadania. A partir de iniciativas de grupos privados e de organizações sociais, há inúmeros exemplos de sucesso na valorização da produção artística, tanto na música como nas artes plásticas, teatro e outras, que fortalecem o espírito comunitário e a urbanidade na escala microurbana de bairros e favelas por todo o país.

Estas iniciativas prosperam com mais vigor quando o poder público desenvolve políticas culturais de alto nível e qualificam iniciativas culturais ou esportivas de comunidades. Na escala macrourbana são os grandes encontros esportivos e culturais, e o apoio à música popular e erudita, às artes plásticas e ao teatro se somam para fortalecer a cidadania, a cultura e a sustentabilidade econômica de cada cidade.

As atividades culturais e esportivas são *potencialidades e possibilidades* urbanas que ainda não foram devidamente estudadas e analisadas no Brasil. Em alguns casos, o fator cultural pode ser o grande elo que vincula a cidade com seu país e com o mundo global³⁹. Como ocorreu com o urbanismo modernista de Brasília nos anos 60, ou acontece hoje, com museus e grandes eventos a inserir o Rio de Janeiro e São Paulo, e outras cidades brasileiras, no cenário global.

Concluindo: para ultrapassar o universo de restrições e gargalos que limitam a governança e a cidadania, e consolidar as potencialidades de nossas cidades, será necessário dispor de vontade política que sustente programas em todas as escalas urbanas (metropolitana, municipal, local, de bairro, comunidades e núcleos). Para tanto caberá dispor de estudos e saber científico que estimulem os potenciais, a diversidade e as nuances de cada território urbano. Estes requisitos são essenciais para dispor de governança que promova áreas urbanas igualitárias, onde a cidadania plena é o fundamento da gestão e planejamento do território.

³⁹ Ver Relatório de Daniel Janicot para o Presidente Nicolas Sarkozy, cuja conclusão é de que: *Le Grand Paris será culturel ou ne sera pas*. Em *Ladocumentationfrançaise.fr*.