

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 560p¹⁸.

**Nelson Rodrigo Pedon¹⁹
Eliseu Savério Spósito²⁰**

Para melhor compreender esta resenha, faz-se necessário expor algumas considerações prévias. Ao longo do texto, utilizaremos citações do próprio livro entre aspas buscando, desta forma, uma melhor fundamentação para a reflexão que se segue. Outra consideração importante diz respeito às bases teóricas do autor. Ele, baseia-se, para realizar suas análises, numa perspectiva autonomista, tal perspectiva assenta-se sobre as reflexões e formulações do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis. Assim, o autor oferece uma interpretação alternativa e não-usual em relação às principais concepções de planejamento e gestão urbanos que imperam no Brasil.

Souza busca conciliar uma postura radical (indo às raízes dos problemas) a uma postura pragmática e vice-versa, para "enxergar e valorizar grandes questões e desafios, que iluminam e justificam projetos de longo prazo, [o que] não é incompatível com a valorização de pequenas (ou quotidianas) questões ou pequenos (ou quotidianos) desafios". É munido de uma "radicalidade crítica" e um "pragmatismo realista" que o autor ao longo de suas reflexões concilia técnica e ciência com política, não só do ponto de vista conceitual e teórico como metodológico. No que tange aos vários temas abordados em seu texto, Souza assume a postura de um cientista social, ficando distante de abordagens meramente urbanísticas ou puramente técnicas. O planejamento e a gestão são encarados por um viés de "ciência social aplicada" ao mesmo tempo em que se baseia numa perspectiva universalista, pois aborda problemas de ordem estrutural como, por exemplo, a especulação imobiliária.

Mudar a cidade está estruturado em quatro partes. Cada uma subdivide-se em vários capítulos e subcapítulos. Na primeira parte abordam-se questões de ordem teórica, conceitual, epistemológica e metodológica do planejamento e gestão urbanos. Na segunda parte o autor apresenta as principais correntes do planejamento no urbano no

¹⁸ Esta resenha é resultado de debates realizados no GAsPEER (Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais)

¹⁹ Aluno do 4º ano do curso de graduação em Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente, bolsista FAPESP.

²⁰ Professor Adjunto do Departamento de Geografia da UNESP, campus de Presidente Prudente.

exterior e no Brasil, abordando seus traços mais marcantes, convergências e divergências. A terceira parte é dedicada a uma exposição dos instrumentos à disposição para o planejamento e a gestão; nela, destacam-se aqueles mais capazes de servirem aos objetivos de promoção de uma maior justiça social e uma melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas. Por último, na quarta parte, há relatos e análises de experiências, com o intuito de se ilustrar os assuntos tratados. Com fins didáticos, são inseridos boxes para se expor ou explicar assuntos importantes cuja abordagem quebraria a fluência do texto se nele fossem incluídos.

Antes de iniciar a abordagem de cada parte do livro, remetemo-nos à introdução do livro. São nas palavras iniciais que o autor expõe suas principais preocupações, quais sejam: compreender o planejamento crítico como pesquisa científica aplicada; valorizar simultaneamente as dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, criticando o tecnocratismo, mas sem prescindir do conhecimento técnico e a racionalidade instrumental que privilegia os meios em detrimento dos fins; outra preocupação do autor refere-se à participação popular, e aqui Souza recorre, com mais precisão, à idéia castoriadiana de *autonomia*, que se baseia em críticas feitas à democracia representativa, posicionando-se a favor da democracia direta e das perspectivas de cunho marxista, que consideram o proletário o único agente transformador das condições objetivas da sociedade e atribui, ao Estado, um caráter essencialmente classista. Sobre essa última crítica, o autor filia-se ao pensamento de Poulantzas, que interpreta o Estado como resultado de uma "condensação de uma relação de forças", embora sua lógica, em uma sociedade capitalista, tenda a ser a da reprodução da ordem vigente.

Na primeira parte o planejamento e a gestão urbanos são contextualizados. O autor inicia fazendo alusões ao descrédito que imperou, durante algum tempo no Brasil, a respeito da validade do planejamento. Tal descrédito está relacionado às críticas desferidas pela esquerda desconfiada do caráter classista das ações do Estado e da direita movida pela égide ideológica do neoliberalismo. Souza afirma que planejamento e gestão

não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades". De forma mais clara, o autor afirma que planejar é "simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

Já a gestão está relacionada com a "administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora".

No que se refere ao planejamento e à gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento social, o autor busca distanciar-se das abordagens economicistas e afirma que "se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social". Esses objetivos só são alcançados com mudanças positivas no social e no espaço. Distanciando-se do cientificismo e prezando por uma perspectiva científica, o planejamento e a gestão urbanos são entendidos a partir de uma visão interdisciplinar, ou seja, demanda uma coordenada cooperação entre diversos saberes disciplinares. O autor afirma que o planejamento e a gestão urbanos devem ser compreendidos fora do marco positivista da divisão fragmentada e disciplinadora do conhecimento. Ao fim dessa parte, Souza trata das escalas do planejamento das cidades, busca ultrapassar as quatro tradicionais referências espaço-escalares (local, regional, nacional e internacional), sugerindo que "é preciso pensar multiescalarmente", integrando, assim, "a lógica da continuidade e a lógica da descontinuidade do espaço". Com vistas a otimizar o planejamento e a gestão urbanos, sugere a incorporação às tradicionais referências espaço-escalares as escalas macrolocal, mesolocal e microlocal.

Na segunda parte do livro, Souza realiza uma tipologia das abordagens de planejamento e gestão urbanos. Essa tipologia, é chamada *a posteriori*, pois os critérios de identificação dos tipos foram propostos após uma análise da realidade. Para isso, ele considera a idéia central, que se refere ao objetivo mais essencial perseguido; a filiação estética (urbanística); o escopo, que é o critério que informa se o estilo do planejamento é estritamente físico-territorial; o grau de interdisciplinaridade; a permeabilidade em face da realidade, ou seja, "o grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica"; o grau de abertura para com a participação popular; a atitude em face do mercado; e o referencial político-filosófico. A tipologia elaborada por Souza resulta em nove abordagens, a saber: Planejamento físico-territorial clássico; Planejamento sistêmico; Perspectivas "mercadófilas"; *New Urbanism*; Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; Planejamento comunicativo/colaborativo; Planejamento *rawlsiano*; Planejamento e gestão urbanos social-reformistas; e Planejamento e gestão urbanos autonomistas.

Na terceira parte do livro, Souza expõe os principais tipos de instrumentos que estão à disposição do planejamento. Tal instrumental compreende dos índices urbanísticos, que são os vários tipos de índices ou parâmetros que regulam a densidade e forma da ocupação do espaço (taxa de ocupação, gabarito, índice de permeabilidade etc.) ao zoneamento de uso e ocupação do solo. Baseados no potencial de influência sobre as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano, Souza classifica esses instrumentos em: *informativos*, que possuem a função da divulgação de informações

relevantes para os vários grupos de agentes modeladores do espaço urbano; *estimulantes*, que vão desde os incentivos fiscais concedidos às empresas a muitos outros tipos de vantagens concedidos aos empreendedores; *inibidores*, instrumentos que servem para limitar a margem de manobra de determinados agentes modeladores do espaço urbano, exemplos ilustrativos são o parcelamento, a edificação compulsória, o IPTU progressivo e a desapropriação e, por último, os *coercitivos*, que expressam proibições e estabelecem limites legais. Os índices urbanísticos e os zoneamentos são exemplos deste tipo de instrumento.

Nos capítulos e subcapítulos da terceira parte, Souza descreve, com detalhes, a estrutura e função de vários dos instrumentos já citados. É importante considerar as referências, na maioria dos casos simpáticas, que o autor faz aos instrumentos que constituem o Estatuto da Cidade (Lei 10 257 de 10/07/2001 que consubstanciou as Leis 182 e 183 da Constituição Federal de 1988). Esses Instrumentos são a urbanização consorciada, a transferência do direito de construir, compra do direito de construir, lei do usucapião, entre outras, todas especificadas nos Planos Diretores, que são expostas, salvo algumas críticas, pelo autor, como eficientes instrumentos na busca por uma apropriação mais justa do espaço urbano.

Nesta parte do livro, mais especificamente no capítulo 11, Souza trata da participação popular no planejamento e gestão das cidades, enfatizando a adoção do orçamento participativo em algumas cidades, sendo bastante ilustrativo o exemplo de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul. Sob um ângulo autonomista, o autor enumera alguns problemas referentes à democracia representativa: o planejamento baseado exclusivamente na racionalidade instrumental, o que desemboca na valorização dos meios e encobrimento dos fins; o caráter classista do Estado, ou seja, o Estado *tende a produzir, como vetor resultante em termos de ações*, intervenções conformes aos interesses dos grupos e classes dominantes, que dispõem de mais recursos e capacidade de influência, e a falta de transparência da administração pública em matéria de prestação de contas ao público, o que é propício à corrupção.

Fundamentado na perspectiva autonomista, Souza busca responder a pergunta *"por que a participação popular é importante?"* Ele afirma que a participação pode minimizar certas fontes de distorção, como a corrupção, os erros de avaliação e desperdício de dinheiro público. Outro argumento é o de que, ao participar de uma decisão, o cidadão se sente mais responsável pelo seu resultado, contribuindo, ao mesmo tempo, para o amadurecimento político da população e para aguçar o espírito fiscalizador desta. Souza afirma que a participação popular constitui não um acessório nem mesmo um instrumento mas, participar, para ele consiste *"no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma do planejamento e de uma gestão que*

queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático".

Assim, o orçamento participativo possui um papel essencial no interior da interpretação crítica realizada pelo autor em relação ao planejamento e gestão urbanos. Baseado na perspectiva autonomista o orçamento participativo *"pavimenta o terreno para que se rompa com os pressupostos de funcionamento da democracia representativa"* devendo ser entendido de forma interdisciplinar, distanciando-se das visões meramente fragmentadas e fragmentadoras dos economicistas e tecnocráticas. O orçamento participativo constitui-se em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade da população participar diretamente das decisões sobre os objetivos dos investimentos públicos.

Ainda sobre a participação popular, Souza afirma que a implementação de mecanismos que contribuem para uma maior democratização do Estado, tanto por parte da administração pública quanto de outras forças políticas, constantemente encontrará obstáculos. Esses obstáculos foram sintetizados em três problemáticas: *problemática da implementação*, referente às deficiências técnicas e organizacionais, boicotes externos e internos; *problemática da cooptação*, referente à implementação de *"redes informais"* que objetivam manter a ordem vigente através da eliminação dos focos de oposição e crítica, diminuindo, assim, a margem de manobra autônoma da sociedade civil; e *problemática da desigualdade*, referente às péssimas condições de vida da população mais pobre que, em geral, possuem muito menos recursos para participarem do que a classe média.

Na quarta e última parte do livro, o autor dedica-se a *"esquadrinhar experiências concretas"*, examinando seus sucessos e fracassos, lançando mão, para isso, de uma linguagem menos "formal". O autor expõe seus trabalhos realizados nos municípios de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, Angra do Reis e Rio de Janeiro, ambos no Estado do Rio de Janeiro, Recife, no Estado de Pernambuco e Curitiba, no Estado do Paraná. Nesta parte, Souza apresenta experiências, relatos e análises referentes a situações concretas que servem para ilustrar temas tratados ao longo das três primeiras partes, não inserindo, portanto, novas questões.

Em *Mudar a cidade*, Marcelo Lopes de Souza, fundamentado na perspectiva autonomista de viés castoriadiano, encara o planejamento e gestão urbanos como meios para se alcançar um melhor desenvolvimento urbano, ou em suas palavras, *"um maior desenvolvimento sócio-espacial na cidade"*. *Mudar a cidade* constitui uma importante leitura para aqueles que buscam compreender o planejamento e a gestão urbanos não como competência exclusiva do Estado e de seus "tentáculos" tecnocráticos, mas como um caminho, um processo de práxis coletiva, em meio a uma sociedade heterônoma em direção a uma sociedade basicamente autônoma.