

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Faculdade de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia



**A dinâmica metropolitana e o desafio
dos mecanismos participativos**

Por Félix Sánchez¹

*(Observatório das Metrópoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá – 2005/2008)*².

Apresentado para debate da temática “Desafios metropolitanos: qual papel para a democracia participativa?” na **VII Conferência Anual do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP)**, de 26 a 28 de novembro de 2007, Nanterre (França). Site:

<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/apresentacao.htm>

São Paulo

2007

¹ **Félix Ramón Ruiz Sánchez.** Doutor em Sociologia. Membro da ISA (Associação Internacional de Sociologia). Professor do departamento de sociologia e da cadeira sociologia da América Latina no curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisador do Observatório das Metrópoles. Foi coordenador do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo (2001/2004). E-mail: felixsanchez@pucsp.br

² O **Observatório das Metrópoles** é um grupo que funciona em rede, reunindo pesquisadores de instituições dos campos universitário, governamental e não-governamental. As equipes reunidas vêm trabalhando sobre 15 metrópoles e uma aglomeração urbana - Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Florianópolis, Vitória, Brasília, Santos e a aglomeração urbana de Maringá -- identificando as tendências convergentes e divergentes entre as metrópoles.

O debate sobre a relevância e a justificativa da adoção de mecanismos participativos para a gestão das cidades tem crescido no último período. Um crescimento que pode ser creditado a fatores que tem a ver com as transformações que a cidade e o Estado têm experimentado nos últimos anos. A percepção dessas mudanças coloca para os debates sobre governança e democracia novos desafios à luz da realidade da cidade hoje. Segregação e desigualdade são processos que tem evidenciado cada vez mais a feição injusta e desumana da cidade contemporânea.³ Prossegue a dinâmica de expansão da cidade e da realidade urbana pois tal processo continua impactando a imaginação e as condições de vida de parcelas da população cada vez mais largas e diversas. Diante desse quadro, se atualizam interrogações sobre os dilemas de gestão democrática das cidades. Perguntas sobre como fazer para fortalecer a coesão social diante dos evidentes sinais de segmentação e de fragmentação. Ou, ainda, como fazer para enfrentar as aguçadas tendências para a exclusão e a desigualdade em nossas cidades.

Herança dolorosa e metabolismo social

Nossas sociedades sofrem os efeitos da aplicação dos planos de ajuste econômico de cunho neoliberal por quase duas décadas. Eles trouxeram, entre outros males, além dos citados antes, o enfraquecimento dos mecanismos de regulação estatal e o desmonte dos mecanismos de intervenção e de provisão de bens e serviços pela ação de políticas públicas. Estimularam a prevalência da privatização dos serviços públicos essenciais e a crescente regulação mercantil das relações sociais afetando o conjunto das esferas da produção de bens e serviços.

Isso tem tornado a cidade epicentro de uma verdadeira hecatombe social em que violência, discriminação e segregação social e territorial alimentam o

³ As forças globais que “empurram” as pessoas para fora do campo – a mecanização da agricultura em Java e na Índia, a importação de alimentos no México, no Haiti e no Quênia, a guerra civil e a seca em toda a África e, por toda parte, a consolidação de minifúndios em grandes propriedades e a competição do agronegócio de escala industrial – parecem manter à urbanização mesmo quando a “atração” da cidade é drasticamente enfraquecida pelo endividamento e pela depressão econômica. Como resultado, o crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado foi a receita inevitável da produção em massa de favelas. Davies, Mike. Planeta Favela, São Paulo, Boitempo, 2006, p.27

circuito perverso da fragmentação social. Muito pior. Acumulam-se os indícios de uma grave crise ambiental decorrente do padrão predatório de assumido pela urbanização. O declínio da sociedade e da cidade do trabalho assalariado enfraquece segmentos tradicionais vinculados a uma sociedade que está em processo de mutação como consequência da erosão dos modos de regulação e de reprodução anteriores.

Assiste-se hoje à emergência de novos “atores” que tomam o lugar das personagens anteriores. “Excluídos”, migrantes, negros, índios e comunidades étnicas formam a linha de frente dessa nova linhagem de sociedade. As metrópoles passaram a oferecer o *locus* desse gigantesco processo de metabolismo social.

Fragmentação e segregação sociais dominam a dinâmica das metrópoles. A especialização do seu núcleo central que de modo crescente assumem as funções de coordenação dos negócios e das finanças corre paralela à expansão da cidade periférica “hábitat” daqueles novos atores sociais.

A periferia metropolitana, muitas vezes independente e autônoma em relação à cidade central, tem sido palco de intensos conflitos. Alguns se relacionam ao processo econômico. Outros ao reconhecimento dos novos protagonismos gerados na sociedade global e neoliberal. Outros, ainda, à procura de uma institucionalidade mais completa e capaz de acolher os novos contornos societários.

Ali reside o potencial dos mecanismos participativos. Numa sociedade dominada pelas desigualdades e polarizada pelos processos de segregação e de exclusão sociais, as formas da democracia participativa restabelecem o vigor e o encanto da sociedade democrática. Conseguem isso porque vão além das formas da democracia formal corrigindo seus defeitos mais gritantes.

Esses mecanismos habilitam formas novas de deliberação sobre assuntos públicos. Isto é, ampliam o espaço público. Desse modo, dão novo dinamismo à democracia, principalmente nas cidades. Mas seu maior potencial parece residir

no reconhecimento e incentivo ao protagonismo desses novos atores segregados e excluídos.

Na América Latina, há uma virtuosa expansão dos mecanismos participativos envolvendo um largo espectro das políticas públicas. É sintomático que boa parte de tais experiências de democracia participativa tenham suscitado mudanças constitucionais. Ao mesmo tempo, há um crescente resgate do papel dos governos e instituições locais.

Essa atualidade da democracia participativa no âmbito das cidades, se completa com a importância do debate sobre as formas inovadoras de gestão e de governança democrática para as metrópoles. Em função das transformações que afetam os Estados nacionais e suas instituições e funções, o território demarcado pelos governos locais tem mostrado crescente importância. Paralelo à evidência de tais mudanças, as cidades – principalmente as metrópoles – apresentam uma realidade cheia de possibilidades que convivem com uma institucionalidade que acompanha com dificuldade e com atraso o poder novo representado pelos governos locais e as metrópoles.

O caso do Brasil, desse ponto de vista, é emblemático. Da década de 1980 em diante viveu um intenso processo de inovação institucional que deu lugar à introdução de novos direitos. A cidade foi epicentro de uma parte importante dessas transformações com destaque para o Estatuto da Cidade, o Orçamento Participativo e os Planos Diretores Participativos.

Desde a Constituição de 1988, que consagrou novas instituições participativas, houve a adoção de mecanismos que alargaram esses direitos e reconheceram o protagonismo de novos segmentos sociais. Hoje, se multiplicam as tentativas de explorar a força das metrópoles. Para isso, há um intenso processo de experimentação em torno da procura de arranjos metropolitanos. Trata-se de um processo que ainda está circunscrito às realidades das cidades. Eles não conseguiram configurar mudanças no plano nacional. Mas é um processo que está em curso e que poderá apontar caminhos e possibilidades.

São indicações que evidenciam o potencial de democratização da vida social que as metrópoles oferecem. É sintomático que a pesar do revés que toda a “onda” dos orçamentos participativos sofreu com a negativa do governo brasileiro de introduzir efetivamente mecanismos de democracia participativa na forma de governar, continua a disseminação de mecanismos dessa espécie. Isso mostra que há uma “janela de oportunidades” para a multiplicação de mecanismos participativos das cidades que vai além das experiências mais conhecidas. “*Eppur se muove*”. Demonstram que a adoção de mecanismos de democracia participativa se alimenta das emergências e desafios que a vida em sociedade hoje nos coloca⁴.

⁴ Para conhecer melhor as experiências que o Observatório das Metrópoles acompanha veja nosso site: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/apresentacao.htm>