

## Por uma planificação urbana democrática\*

Annik Osmont\*\*

A vontade de controlar o desenvolvimento das cidades, objeto mesmo do urbanismo, inscreveu-se, desde o começo, na procura de meios para instaurar um método de governo urbano, fundado em princípios democráticos e apoiou-se na planificação urbana destinada à traduzir o interesse geral. Com efeito, as cidades, sócio-sistemas complexos, formam-se, vivem e morrem em função de dinâmicas econômicas, sociais, políticas, culturais diversas, concorrentes e freqüentemente divergentes, que colocam em jogo numerosos atores com interesses diversos e, freqüentemente, divergentes. Como canalizar estas dinâmicas, como reduzir os conflitos que engendram, como gerir o interesse local, suposta representação do interesse geral, tudo isso de forma duradoura e não no improvisado? Como relacionar cidadinidade<sup>1</sup> e cidadania? Tudo isso requer a antecipação, a previsão, a mobilização programada de recursos identificados no tempo e no espaço, mecanismos de aplicação aceitos por todos, que valham como regulamento, democraticamente elaborados, efetivados e controlados.

---

\* Texto produzido para o Seminário UNESCO-UFRGS “Quais planos para a cidade? Governança, gestão e políticas urbanas”, organizado durante o II FSM em Porto Alegre, 1º de fevereiro de 2002. No prelo. Publicado com autorização da UNESCO. Tradução: Fernando Scheibe, doutorando em Letras, UFSC. Revisão e adequação: Margareth A. Pimenta, PPGGeografia, UFSC (afeche@arq.ufsc.br).

\*\* Sócio-antropóloga, Laboratório de Teoria das Transformações Urbanas, França (a.osmont@wanadoo.fr).

<sup>1</sup> Recorro ao neologismo “cidadinidade” para traduzir a palavra francesa *citadinité* que em sua oposição a *citoyenneté* (cidadania) parece designar o simples fato de se habitar a cidade. (N.d.T.)

Em suma, são necessários planos para as cidades. Mas são necessários planos que se inspirem em políticas urbanas claramente enunciadas e aprovadas, e são necessários instrumentos de gestão urbana que respeitem essas políticas e os planos que delas decorrem. A menos que o urbanismo seja obra do Príncipe, tudo, então, passa a ser questão de negociação, de compromisso e de consenso, para construir uma planificação urbana aceita pela maioria, e portanto democrática.

A questão da planificação urbana, visando um controle da urbanização e uma gestão urbana racional, faz-se necessária desde que se trate de política urbana. No entanto, ela está mais do que nunca no centro das preocupações e das modalidades de intervenção nas cidades, quando estas devem, elas e suas populações, enfrentar os novos desafios da urbanização na mundialização. Desafio do tempo principalmente, aquele da economia que se retrai, enquanto o tempo da urbanização permanece longo. Desafio das desigualdades sociais crescentes, que deixam de lado um número cada vez mais importante de excluídos.

Choque de idéias, choque de modos operacionais, choque de práticas, tudo isto deve ser trabalhado no urbanismo. Sempre foi assim, desde que se pretenda melhor produzir e melhor fazer funcionar as cidades no quadro de políticas públicas, com uma dupla exigência, muito mais marcante nos modos atuais de urbanização. Faz-se então efetivamente necessário:

- intervir de forma que as cidades sejam o suporte mais eficaz possível para o desenvolvimento, entendido sobretudo como desenvolvimento econômico. A cidade como motor do crescimento, tal é o desafio cada vez mais declarado nos discursos sobre o desenvolvimento urbano, mesmo que já se fizesse presente desde o surgimento do interesse pela planificação urbana. Nessa perspectiva, a dimensão política da intervenção nas cidades tende a se anular diante dos desafios econômicos.

- intervir de forma que aqueles que habitam as cidades e que produzem a riqueza possam se integrar o mais amplamente possível ao processo de desenvolvimento e, portanto, ao espaço urbano. Duas vias divergentes marcam, entretanto, essa intenção de uma grande ambigüidade: há aquela que assegura o Direito de todos à cidade, que se exprime nas lutas urbanas, notadamente através do direito à moradia; e há uma outra que prega a integração seletiva na cidade daqueles que são suscetíveis de incrementar a produtividade, numa busca da máxima eficiência econômica, que são os cidadãos reconhecidos.

As duas faces dessa exigência, cidade produtiva e função social da cidade (cidade inclusiva) foram raramente conciliáveis. Na realidade histórica, as políticas urbanas foram, na sua maior parte, dominadas pela preocupação de sustentar um grande crescimento econômico. Foi esse o caso na França durante o período dos “Trinta Gloriosos” (1945-1975) que foi marcado por uma política urbana voluntarista, que se apoiava numa planificação urbana muito ligada de fato a imperativos de planejamento do território (os pólos de crescimento, as metrópoles de equilíbrio, as cidades novas, etc.), e na necessidade de mobilizar e de instalar nos reservatórios de emprego em pleno crescimento, uma mão-de-obra abundante e mal paga, freqüentemente de origem estrangeira. Uma parte importante da planificação urbana referiu-se à produção programada e subvencionada por fundos públicos de dezenas de milhares de habitações populares concentradas às margens das cidades e destinadas a essa mão-de-obra. É a época dos célebres “Grandes conjuntos”, que se tornaram depois os “Bairros sensíveis”, quando essa população, acrescida de seus filhos, tornou-se superabundante numa economia de crescimento reduzido.

### **A planificação urbana clássica**

A planificação urbana assim constituída é normativa, e visa inequivocamente à eficácia econômica. Ela é também da responsabilidade plena e exclusiva do Estado. Se corresponde a uma política pública, é no entanto muito mais tecnocrática que

democrática, pois os eleitos são apenas consultados – o Estado planificador é um Estado centralizado -, e os cidadãos ainda menos. É somente quando se manifestam nas lutas urbanas e nos movimentos sociais urbanos mais ou menos importantes (Montreal, Bruxelas no início dos anos 70, em relação às operações de renovação urbana de grandes dimensões, Portugal ao sair da ditadura em 1974-76, etc.) que os cidadãos vêem suas reivindicações mais ou menos serem levadas em conta nas políticas urbanas.

É claro que o modelo ortodoxo conheceu variantes: a reivindicação de uma gestão social urbana existe desde que existe o urbanismo, e ela veio de encontro ao interesse de municipalidades progressistas, ou simplesmente preocupadas em manter a paz social em seu território. Da mesma forma, a exigência de negociação, formulada pelos habitantes organizados em atores coletivos recebeu respostas parciais, freqüentemente limitadas no tempo, da parte de municipalidades que fizeram experiências de participação democrática. Grenoble foi exemplar nesse sentido nos anos 65-75<sup>2</sup>. Um dos efeitos destas iniciativas foi um questionamento do peso do Estado na produção e na gestão das cidades. E quando o crescimento se arrefeceu, quando os grandes conjuntos se tornaram bairros relegados e a planificação urbana tecnocrática mostrou seus limites, a contestação visou o Estado central todo-poderoso, o Estado planejador, mais que o escalão municipal. A crítica liberal infiltrou-se na brecha aberta, apoiando-se no argumento do “viés urbano” para denunciar o custo demasiadamente elevado de um urbanismo subvencionado, favorecendo as cidades em detrimento do campo e impedindo a mobilização da poupança privada, mais capaz, aos olhos dos liberais, de permitir um desenvolvimento urbano dinâmico.

---

<sup>2</sup> A municipalidade de Grenoble, eleita em 1965 com base num programa de urbanismo participativo que proclamava a participação dos cidadãos no seio dos comitês de bairro, cujo objetivo era analisar as necessidades habitacionais e de equipamentos coletivos, foi a primeira na França a criar uma Agência de urbanismo municipal.

Duas outras variantes, também importantes, situam-se em outro plano: referem-se aos métodos de elaboração da planificação urbana que, ao longo do tempo, viram se suceder um urbanismo de plano e um urbanismo de projeto.

### **Do urbanismo de plano ao urbanismo de projeto**

O urbanismo de plano corresponde mais estritamente à planificação urbana. Se está destinado a antecipar uma imagem futura da cidade, é preciso ter em mente que não pode se desenvolver sem todo um aparelho regulamentar destinado a controlar o solo urbano através da destinação dos usos e de uma gestão conformes ao plano: mecanismos de expropriação, de preempção e de aquisição para criar zonas urbanizadas e equipadas, etc.. O plano supõe igualmente meios financeiros mobilizáveis em função dos objetivos a atingir. Enfim, um tal urbanismo de plano permite, a princípio, um comprometimento da democracia representativa e, também, da participativa. Supõe duração, continuidade do quadro de intervenção, espaços de negociação e de controle e adaptação a um modelo de desenvolvimento desejado pelos cidadãos. No curso atual das coisas, e quando o mercado dita sua lei, nenhuma destas condições está reunida. A gestão urbana torna-se, então, defensiva, logo repressiva, e os planos de urbanismo, aliás freqüentemente não aprovados, são recolocados nas gavetas. Isso não impede, no entanto, de antemão, a busca de um método adaptado de planificação urbana.

Houve numerosas tentativas de exportar o urbanismo de plano para os países em desenvolvimento. Se for considerado por exemplo o caso da África, e mais precisamente o das antigas colônias francesas, essa transferência começou desde a época da descolonização.<sup>3</sup> Nota-se que um tal procedimento é contemporâneo da concepção de desenvolvimento econômico e social em termos de planificação. No Senegal, por exemplo, os

---

<sup>3</sup> Dakar, então capital da África ocidental francesa, foi dotada de um plano de urbanismo moderno desde 1945.

planos de urbanismo apareceram no ritmo dos planos de desenvolvimento econômico e social, desde a metade dos anos cinqüenta. Uns e outros serão elaborados a partir do modelo existente na metrópole, e mais freqüentemente pelos mesmos urbanistas e especialistas.

Os problemas desse tipo de planificação urbana foram muitas vezes assinalados: além do fato de supor investimentos completamente sobre-valorizados para a realização de equipamentos de infraestrutura e de superestrutura altamente custosos, eles se apóiam numa taxa subestimada de crescimento urbano, o que compromete rapidamente o caráter operatório de tais planos. Fundamentam-se, certamente, em políticas públicas setoriais, às vezes cuidadosamente elaboradas, tendo como principal a habitação econômica com vocação social. Cada plano de desenvolvimento contém as previsões de realização de moradias populares que se apóiam na análise das necessidades estabelecidas para a duração do Plano, em geral de quatro anos. Estas previsões vêm inscritas nos planos de urbanismo segundo um calendário preciso. No entanto, as dotações orçamentárias sendo sempre bastante insuficientes, muitas vezes inexistentes, o caráter operacional dos planos de urbanismo rapidamente se revela mais imaginário que do real. A maior parte das capitais dos Países da África, antigas colônias da França, foram objeto da elaboração de planos diretores de planejamento e de urbanismo que jamais viram a menor aplicação, tanto sua ambição era desmesurada: zonas residenciais segundo o modelo das cidades-jardins de Le Corbusier em Dakar<sup>4</sup>, auto-estradas urbanas em Abidjan, numerosos centros comerciais em Ouagadougou..., a lista seria longa das monstruosidades descobertas nesses planos de urbanismo.

Pode-se reter, apesar de tudo, desse urbanismo de plano, o fato de que ele leva em conta a totalidade do espaço urbano, e que tenta inscrever o desenvolvimento urbano ao longo do tempo,

---

<sup>4</sup> Dakar, então capital da África ocidental francesa, foi dotada de um plano de urbanismo moderno desde 1945.

buscando uma coerência entre o nível local do planejamento e o nível global do desenvolvimento.

O urbanismo de projeto foi em grande parte promovido pelos organismos, principalmente multilaterais, de ajuda ao desenvolvimento. Há várias razões para isto: uma das principais é que, talvez mais nos PED (Países em desenvolvimento) que nos países ricos, o urbanismo de plano foi objeto das críticas freqüentemente convergentes dos liberais e dos anti-tecnocratas. Essas duas correntes críticas encontraram-se, rapidamente, no fim dos anos 70, num urbanismo de projeto. O que havia acontecido? Por um lado, as duas exigências de cidade produtiva e de cidade inclusiva tornavam-se ainda menos conciliáveis com a mundialização de tipo neoliberal que então se desenvolveu e que conhecemos até hoje, que sacrifica sistematicamente a inclusão dos cidadãos desfavorecidos, na busca quase obsessiva da eficácia econômica. Essa concepção liberal preconizou, portanto, de forma incisiva, o projeto urbano como modo privilegiado de intervenção sobre fragmentos do espaço urbano e da população urbana que fazem parte da cidade útil, aquela que promete performances econômicas satisfatórias.

Por outro lado, as modalidades da ajuda ao desenvolvimento praticada pelo Banco Mundial são há muito tempo uma ajuda-projeto, que se distingue da ajuda-programa praticada certo tempo por outras formas de ajuda ao desenvolvimento. Quando o Banco Mundial se tornou o principal ator da ajuda ao desenvolvimento urbano nos anos 70, a abordagem por projeto logo se impôs em nome de uma maior eficiência econômica. Com efeito, os projetos são, por definição, limitados no tempo e no espaço. Eles visam freqüentemente um setor do funcionamento urbano (os transportes, o habitat, por exemplo) ou uma porção da cidade (o centro, um bairro periférico a reestruturar, uma favela a melhorar). Eles devem, por definição, ser “bancáveis”, senão não serão financiados. Esses critérios podem permitir “maximizar” os resultados obtidos frente aos recursos destinados.

Esta forma de intervenção, no entanto, é cada vez mais contestada por várias razões:

- passou-se de uma abordagem por problemas e necessidades aos quais a planificação urbana deveria trazer soluções globais, a uma abordagem por projetos, considerados capazes de trazer soluções a problemas precisos; ora, esses projetos revelam-se, com frequência, estar na origem de novos tipos de problemas no terreno de sua aplicabilidade, na medida em que o mecanismo de sua concepção se refere freqüentemente a construir os problemas em torno de soluções disponíveis, em detrimento de uma adaptação às necessidades dos beneficiários. Paradoxalmente, problematiza-se então as soluções e tira-se delas projetos urbanos, o que pode culminar em graves conflitos, que desconhece o uso que designa certos projetos como “best practices”.
- sendo setoriais ou considerando somente uma parte da cidade, introduzem evidentemente desigualdades de desenvolvimento, seja num plano setorial, seja no espaço. É o caso dos projetos pilotos que, freqüentemente, só levam em conta uma parte reduzida de um conjunto marcado de maneira homogênea pela pobreza e pela precariedade das condições de vida. A regra da eficiência máxima dos resultados em relação aos financiamentos aplicados para um projeto preciso autoriza todos os desvios dentre os quais os menos graves são os tecnocráticos.
- nesse tipo de abordagem, constata-se que se a população é convidada a participar, trata-se apenas daquela que se supõe beneficiária do projeto. Critica-se, nesse caso, os responsáveis pelos projetos de tornarem instrumental a participação e, por isso, de se apoiarem cada vez mais nas ONGs nacionais e internacionais.
- mas há coisa mais grave: de uma maneira geral, a lógica de projeto conduz cada vez mais a se restringir o interesse somente à “cidade útil”. A conseqüência é a desconsideração de um conjunto heterogêneo de situações que têm em comum o fato de estarem nos limites ou fora dos limites do campo das políticas



urbanas, em seu sentido amplo, notadamente: as zonas francas, industriais ou comerciais, as cidades privadas, os espaços infralegais, as zonas urbanas de não-direito onde aparecem categorias de atores urbanos (redes religiosas, seitas, associações criminosas, etc.) incontrolados, mas que controlam porções de território urbano para organizá-las à sua maneira. O banimento de uma parte importante dos candidatos à cidadania em direção às zonas periféricas cada vez mais destinadas à economia subterrânea, designação eufêmica de atividades freqüentemente ligadas ao crime organizado, e lugares de dissidência social, traduz-se pela formação de zonas estigmatizadas. A ideologia securitária vem, então, legitimar as políticas repressivas e de abandono desses pedaços da cidade qualificados cada vez mais de zonas de “não direito”, logo de não-intervenção urbanística.

### **O urbanismo estratégico: uma saída para frente? Uma fraude?**

Resta o recurso ao urbanismo estratégico, inspirado pela prática de Barcelona. Que dizer desse modelo que se pensa capaz de resolver todas as contradições mencionadas, porque teria reunido todas as forças vivas, desde a sociedade civil (organização de bairros, sindicatos, associações diversas), até os parceiros econômicos, públicos e privados, todo tipo de especialistas, visando elaborar e realizar um grande projeto de desenvolvimento do sistema sócio-econômico urbano? Deu-se, em Barcelona, o fato de um governo municipal forte devido à sua grande legitimidade democrática ao sair da ditadura, acompanhada de uma coorte de especialistas progressistas que estiveram muito envolvidos nas lutas urbanas do tempo da ditadura, e que se apoiou numa sociedade civil, ela também legitimada por suas lutas. Para Jordi Borja (J. Borja, 1998) um dos criadores desse tipo de planificação urbana, “um plano estratégico é a definição de um projeto de cidade que unifique os diagnósticos e as ações públicas e privadas, e que estabeleça um quadro de mobilização e de cooperação dos

atores sociais urbanos”. Elaborado em decorrência de um processo de participação “que define os conteúdos, é um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil”. Através desse procedimento, pode-se situar o ‘projeto de cidade (ou de região), fundado sobre um plano estratégico, fruto de um amplo processo social de negociação”. Assim, o projeto de cidade representa para o autor “uma grande oportunidade para a democracia”.

Mas pode-se ficar apreensivo quando fica constatado que o Banco Mundial e a ideologia ultra-liberal que ele traz consigo se apropriaram da planificação estratégica para promovê-la como o melhor instrumento destinado a tornar as cidades totalmente competitivas num mundo de livre-troca generalizada. De fato, a planificação urbana estratégica, após ter sofrido um eclipse quando o urbanismo de projeto se tornou predominante, é agora considerada como O método por excelência da planificação urbana. O liberalismo triunfante do final dos anos 80 recolocou em moda a planificação estratégica, que se inspira, ao menos aparentemente, naquilo que se designa como o “modelo de Barcelona”. Sustentada por urbanistas próximos às teorias liberais da mundialização, essa maneira de tratar a urbanização foi retomada no seio do Banco Mundial, que a transformou num modelo operacional portador de seu selo<sup>5</sup>. Esse modelo propaga-se com grande rapidez, *pari passu* com as decisões de engajamento financeiro tomadas pelo Banco Mundial, seguido de perto por outras formas de cooperação, multilaterais, regionais e bilaterais.

---

<sup>5</sup> Uma definição da estratégia de desenvolvimento das cidades foi recentemente dada pelo Banco Mundial (site internet): “A city development strategy is a process devised and owned by local stakeholders to formulate a holistic vision for their city. The process involves analysis of the city’s projects for economic and social development and redress of poverty, identification of priorities for investment and development assistance and implementation of this vision through partnership-based actions.”

### **O que diz esse modelo de planificação estratégica?**

Partindo do princípio afirmado há já longo tempo de que as cidades são os motores do crescimento e de que devem estar a serviço do desenvolvimento - aquele da mundialização liberal - as novas estratégias de desenvolvimento urbano têm por objetivo colocar as cidades num sistema de concorrência para atrair os grandes investidores internacionais, aqueles que fazem a mundialização. Convém, pois, que os países se dotem de uma estratégia urbana nacional distinta da estratégia macroeconômica, mas coerente com ela, pois as questões urbanas são de agora em diante tratadas pelas CASs (country assistance strategies). Trata-se, então, de reunir as condições para uma melhoria da performance econômica das cidades, o que pode ser atingido se quatro condições preliminares forem reunidas:

- a competitividade, melhorada por operações destinadas a corrigir as disfunções, tanto físicas – notadamente a infraestrutura de transporte – quanto administrativas e de serviços às empresas;
- a qualidade de vida na cidade, pela luta contra a degradação do meio-ambiente, contra a violência e a delinquência, e contra a pobreza;
- a boa gestão e o governança, visando a melhoria da captação e da alocação dos recursos, e uma gestão privada dos serviços urbanos;
- a “bancabilidade”, condição segundo a qual uma cidade tendo demonstrado a seriedade de sua gestão, pode receber a garantia do Banco para seus empréstimos nos mercados financeiros.

Tudo isso significa procedimentos de seleção das cidades que podem pretender obter o apoio do Banco Mundial, para o financiamento de projetos decorrentes de seu plano estratégico. Isso quer dizer também que as metrópoles, consolidadas ou emergentes, são objeto de um interesse marcante nessa seleção. Isso quer dizer ainda que se a idéia de parceria existe nessa planificação estratégica, seu conteúdo, e portanto o contrato que o pereniza, são definidos segundo uma lógica descendente inspirada

pelos parceiros mais poderosos, a saber, as firmas internacionais. Os parceiros mais pobres podem sem dúvida falar, mas são instrumentalizados, mobilizados a serviço de um desenvolvimento de tipo liberal e sua sorte individual depende do desenvolvimento comunitário e das ONGs. Quanto aos eleitos locais, sua margem de manobra, já limitada pelo poder dos investidores, é ainda por cima integrada em estratégias nacionais, urbanas e macro-econômicas, que os amarram ainda mais. Constata-se que as autoridades locais são literalmente tetanizadas pela obrigação que lhes é imposta de adotar, preliminarmente a toda ajuda, um modelo de governo de tipo “corporate governance” que esvazia “seu” governo local de todo conteúdo político; assiste-se também a uma suposta “sociedade civil” tornar-se objeto de uma instrumentalização, a serviço de uma mobilização para que se realize o desenvolvimento de tipo liberal.

### **Que fazer?**

É preciso sem dúvida retornar às fontes, e pensar que o urbanismo é verdadeiramente tarefa de todos. Para que haja uma possível planificação urbana, faz-se necessário assentá-la sobre dois pilares. É preciso que haja um mínimo de adesão a um contrato comum, identificando os direitos e os deveres de atores reconhecidos que aceitem constituir um espaço público de negociação e de compromisso. Esse pilar é o da cidadania sem o qual a cidadania se reduz, no melhor dos casos, ao ato de votar e a pagar impostos. Mas é preciso também – é o segundo pilar – um contrato de cidadania sem o qual o cidadão não terá todo seu poder de controle democrático. Trata-se também de fundar a continuidade entre o local e o nacional.

A cidade é decididamente uma sociedade política, é a sociedade política local, no sentido pleno e clássico do termo. E somente iniciativas que emanem de uma forte vontade política, tomadas nos diferentes escalões territoriais, podem autorizar a esperança de uma reversão de tendência, e dar vida novamente ao desafio maior de uma gestão social da cidade, com base num

desenvolvimento mais solidário. Isto só pode se instaurar se esta vontade política for o fruto de análises rigorosas e não de discursos ideológicos que privam a maioria da capacidade de decidir em total lucidez. E sob a condição de que as práticas urbanísticas estejam a serviço de políticas concretas, elaboradas a partir desse conhecimento rigoroso e documentado das situações urbanas, em lugar de serem a aplicação técnica de modelos operacionais vindos de alhures e de vocação universal. Em tudo isso, encontramos a idéia de um “projeto de cidade”, mas trata-se de um projeto que se apóia sobre um “contrato político”.

As ações voluntárias na cidade visam modelar e transformar sistemas urbanos e territoriais, sabendo que há uma reivindicação cada vez mais importante dos cidadãos no sentido de participar dos projetos de transformações econômicas e sociais dos quais a cidade é o lugar, e que lhes concernem diretamente. Para conduzir essas ações voluntárias, vimos mais acima que dispomos de meios de intervenção técnicos, regulamentares e financeiros que são conhecidos e repertoriados. Mas é preciso também sublinhar que estamos num domínio em que, mesmo com os meios técnicos mais aperfeiçoados, não há garantia de resultados, exceto no imaginário. A partir daí, e para concluir, chamamos a atenção sobre alguns pontos maiores da reflexão em matéria operacional.

1. Nas situações urbanas que deve enfrentar o planejador, há cada vez mais freqüentemente e cada vez mais acentuadamente uma contradição entre o tempo curto da economia e o tempo longo da urbanização. Essa contradição, evidentemente se aprofunda com a mundialização e as mudanças brutais que ela provoca nos sócio-sistemas urbanos. De que valem os projetos urbanos em Jacarta (Indonésia) após a explosão da bolha financeira, seguida crise da bolha imobiliária em 1997? Face a isso, uma planificação a médio e, *a fortiori*, a longo termo deve se esforçar por integrar fatores de risco muito difíceis de avaliar, como garantia de credibilidade. O risco maior refere-se a um endividamento, que sobrevirá caso a cidade venha a se empobrecer em razão, por exemplo, de medidas de

deslocalização industrial, efetuadas em nome de critérios de rentabilidade máxima a curto prazo.

2. Uma outra consideração importante é a que diz respeito à continuidade do quadro de intervenção na cidade. É a questão da ligação entre o local e o nacional que está aqui colocada, notadamente no domínio do financiamento do urbanismo, mas também no domínio regulamentar e, enfim, no lugar deixado aos cidadãos na elaboração da planificação urbana. A questão deve ser colocada àqueles de cima que, por exemplo, descentralizam sem assegurar a devolução pelo Estado dos meios orçamentários necessários. Mas ela deve ser colocada também àqueles de baixo, e aos nostálgicos do “small is beautiful” pode-se fazer a seguinte observação: a prática exemplar de Porto Alegre de uma planificação estratégica fundamentada no orçamento participativo poderia ser aplicada de forma durável e se espalhar como mancha de óleo, se não houvesse um artigo da Constituição brasileira de 1988 que estabelece a função social da cidade?
3. A questão dos atores constitui-se num problema geral. Seu lugar, seu papel, suas estratégias e suas práticas, tudo permanece na maior confusão, ao menos aparente, marcada pela vagueza das palavras utilizadas: quem pode dar uma definição clara, aceitável por, digamos, a maioria dos atores, da sociedade civil, da parceria, da gestão, da democracia local? Encontra-se aqui um importante déficit de pesquisa sobre estas questões, o que por vezes torna problemática a elaboração desse contrato político que nos parece entretanto indispensável, em todas situações operacionais, mas ainda mais quando se manifestam as iniciativas populares de planejamento, quando elas têm por objetivo tornar-se perenes.
4. Uma outra questão intervém, mais especificamente, nos países do Sul. O planejamento tornou-se um domínio maior das políticas de desenvolvimento. Desde então, os dispositivos técnicos, financeiros e institucionais destinados a colocar em prática as políticas urbanas de desenvolvimento são elaborados

a título de ajuda segundo os modelos operacionais dos organismos multilaterais, regionais e bilaterais de ajuda ao desenvolvimento.

Assim se dá com os programas de descentralização e, mais amplamente, com as políticas de desenvolvimento urbano dito “integrado”, programas inscritos de fato em programas de reformas econômicas e administrativas realizados em escala nacional. É também o caso das ações relativas à governança urbana, visando inscrever localmente segundo um modelo global, reformas de estrutura em matéria de administração, de tributação, e que tocam no coração das estruturas do poder local. A questão colocada refere-se, então, ao grau de pertinência desses dispositivos “transferidos” que foram, talvez, postos à prova em certas sociedades urbanas ditas desenvolvidas, mas cuja transposição para sociedades historicamente, economicamente e culturalmente distintas compromete, às vezes radicalmente, seu caráter operatório.

Desde que se apóie sobre uma planificação estratégica de amplitude ampla e democrática, ou sobre um movimento de iniciativa popular mais ou menos controlado que se pretenda durável, o desenvolvimento urbano está constantemente numa situação paradoxal, muitas vezes contraditória, porque ele é, ao mesmo tempo, vontade de organização, de planificação, mas também instrumento de regulação social e de produção de riquezas, visão a médio e a longo termo, local e global. Tudo isso milita pela renúncia ao “pronto-para-pensar” a cidade e pela prática da dúvida metódica.

### **Referências bibliográficas**

Banque mondiale. **A strategic view of urban and local government issues: implications for the Bank, paper draft, Washington 1999. Version française: Villes en transition: vue stratégique des problèmes urbains et municipaux**, Ed. Banque mondiale, Washington, 2000.

- Banque mondiale. **Le Développement au seuil du XXI ème siècle. Rapport sur le développement dans le monde**, Ed. Banque mondiale, Washington, 1999 (version française: 2000).
- Jordi BORJA. “Las ciudades y el planeamiento estrategico. Una reflexion europea y latinoamericana”, in **Urbama**, n° 22, 1998, ed. Faculté d’architecture et d’urbanisme de l’université centrale du Vénézuéla.
- Jordi BORJA and Manuel CASTELLS. **Local and global. The management of cities**. Ed. Earthcan, London, 1999.
- Henri BRETAUDEAU. **La Banque mondiale**, Paris, ed. PUF, coll. Que sais-je, n° 2330, 1995.
- Manuel CASTELLS **La question urbaine**, Ed. François Maspero, Paris, 1972.
- Centre de recherche d’urbanisme. **Aménagement urbain et mouvements sociaux**, colloque de recherche urbaine, Paris, 4 au 7 avril 1978, ed. Centre de recherche d’urbanisme.
- Susan GEORGE et Fabrizio SABELLI. **Crédits sans frontières. La religion séculière de la Banque mondiale**, Paris, Ed. La découverte/Essais, 1994.
- Zaki LAÏDI. **Enquête sur la Banque mondiale**, Paris, Ed. Fayard, 1989.
- Annik OSMONT. “La ‘governance’, concept mou, politique ferme”, in **Les Annales de la recherche urbaine**, n° 80-81, Paris, 1998.
- Annik OSMONT. **La Banque mondiale et les villes. Du développement à l’ajustement**, Paris, Karthala, 1995.
- Saskia SASSEN. **The global city: New York, London, Tokyo**, Ed. Princeton univercity press, Princeton, New jersey, 1991.
- Joseph STIGLITZ (ancien premier vice-président de la Banque mondiale). “Vers un nouveau paradigme pour le développement”, in **l’Economie politique** n°5, 2000, Paris, Ed. Alternatives économiques, pp. 6 à 39.
- Joseph STIGLITZ. **La grande désillusion**. Ed française, Fayard, Paris, 2002.



Pierre VELTZ. **Mondialisation, villes et territoires; l'économie d'archipel**, Ed. PUF (collection Economie en liberté), Paris, 1996.

Olivier E. WILLIAMSON. **Les institutions de l'économie**, Ed. InterEditions, Paris, 1994.

WOLFENSOHN. **Proposition pour un cadre de développement intégré**, paper draft, Washington 1999.

