

# GESTÃO URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM OLHAR BRASILEIRO SOBRE A EXPERIÊNCIA FRANCESA (1960-2004)

DÉBORA NUNES<sup>1</sup>

## Resumo

Neste artigo, a autora traça um breve histórico da reivindicação da participação popular em projetos urbanos na França, abordando os fundamentos materiais, ideológicos e políticos de sua legitimação. Com base em sua experiência franco-brasileira, levanta alguns questionamentos acerca das definições e práticas da participação política no âmbito da gestão urbana na França desde os anos 1960. A evolução da legislação francesa – que prevê alguma forma de decisão descentralizada nas intervenções urbanas desde o século XIX – é, assim, analisada contemplando suas contradições com as práticas sociais efetivas. Buscando compreender como a participação é alçada à categoria de princípio fundamental dos processos de governança urbana, desde o nível do bairro até o de grandes metrópoles nacionais, a autora reconhece a não-homogeneidade das práticas participativas na gestão urbana francesa, ressalta o papel da cultura política na forma de exercício da prática participativa e analisa os riscos associados ao fato de a participação se tornar “obrigatória” e “inquestionável” na gestão das cidades. A guisa de conclusão, a experiência francesa serve de pano de fundo para salientar a necessidade de se conceberem princípios para uma prática realmente participativa que evite a manipulação discursiva e a instrumentalização política na gestão democrática e pluralista das cidades.

**Palavras-chave:** participação popular, legislação urbanística, França, Intervenções urbanísticas, metodologias participativas.

## Abstract

In this paper, a historical approach

of the popular participation in French urban design will be developed and some material, ideological and political aspects of this process will be presented. We will be discussed also the incorporation of this claim in French laws, as well as the contradictions with their application to concrete cases. In conclusion, the necessity of elaboration of the practical principles that should guide the urban actions will be regarded.

**Key words:** popular participation, urban law, France, urban interventions, participate methodologies.

## Origem: os anos 60

A reconstrução das cidades e a urbanização acelerada fizeram a questão urbana ocupar um espaço importante na vida social e política da França do pós-guerra. Nos anos 60, intervenções urbanísticas de grande porte modificaram as grandes cidades e inquietaram a população, que queria ser consultada sobre essas decisões que lhes alteravam o cotidiano. Surgiram aos poucos novos tipos de representação dos cidadãos, até então desconhecidas: associações de moradores, comitês e conselhos que foram constituídos para defender os interesses dos habitantes prejudicados por estas intervenções.

As operações urbanas que atraíram o maior número de contestações foram de dois tipos, principalmente: 1) a renovação urbana dos velhos bairros (denunciada na época como “renovação-deportação”), com a consequente destruição do antigo tecido urbano e substituição dos habitantes originais por camadas

mais ricas; 2) a realização de novos bairros na periferia, através de grandes conjuntos residenciais, em que a falta de equipamentos e de áreas verdes e de lazer eram os principais problemas.

Surge assim, em um período de grande crescimento econômico e populacional, um fenômeno social e político complexo, de mobilização em torno da questão urbana, para evitar os efeitos perversos das intervenções autoritárias. A mobilização se deu em escalas diversas e teve inspirações políticas variadas. As ações reivindicativas tiveram, em certos lugares, o apoio das autoridades; em outros, elas se constituíram em oposição à estas. As motivações restringiram-se às vezes à reivindicação de infra-estrutura para um novo bairro, mas em outros casos tratou-se do planejamento urbanístico de toda uma cidade ou região. O que unificou esses movimentos e deu sentido ao fato de estudá-los conjuntamente aqui, é a exigência feita pelos habitantes de participarem da tomada de decisões que lhes afetavam diretamente.

Os atores destas lutas tinham status econômicos diversos, mas era sobretudo a classe média que constituía sua base. Tratava-se de uma categoria social que estava ganhando corpo no país, formada de pequenos comerciantes, funcionários públicos, operários especializados, etc. A classe mais abastada era aí representada principalmente pelos profissionais de nível universitário: arquitetos, urbanistas, sociólogos, etc, que têm um vínculo também profissional com os problemas urbanos. Em alguns poucos casos, a população

1 Doutora em Gestão e Planejamento Urbano – Universidade de Paris XII. Coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e professora do Mestrado em Análise Regional da Universidade Salvador.

“... o *Advocacy planning* surgiu para defender os pobres e os negros que estavam sendo expulsos de seus bairros a cada projeto de renovação.”

de menor poder aquisitivo, os pobres, também participava da mobilização.

O movimento participativo na França foi certamente influenciado por fatores ideológicos, para além dos componentes estruturais comentados anteriormente. Entre esses fatores destacam-se como mais importantes: a evolução político-ideológica dos anos 60, as críticas à arquitetura e ao urbanismo modernistas e as experiências do urbanismo participativo de outros países, particularmente dos Estados Unidos.

O primeiro fundamento, o político-ideológico, diz respeito à vaga de protestos ocorridos nos anos 60 contra a forma de organização da sociedade francesa e contra o saber instituído. O “espírito de 68” baseou-se na reivindicação de uma maior participação dos estudantes e trabalhadores nas decisões sobre seu cotidiano – e na construção de seus destinos – e na sua recusa à aceitar como legítima a racionalidade tradicional e tecnocrática vigentes. Este aspecto, que teve repercussões importantes na política francesa, será detalhado mais tarde.

O segundo fator que influenciou as experiências participativas na França, como em várias partes do mundo, foi a crítica aos resultados do movimento modernista. Os arquitetos e urbanistas ligados a este movimento tiveram a ilusão de ter definido de uma vez por todas as necessidades humanas: as melhores formas de morar, circular, trabalhar e aproveitar o tempo livre foram “descobertas” por esses

profissionais, com uma louvável preocupação igualitarista. O problema é que eles “esqueceram” de perguntar a opinião dos interessados, e que a lógica modernista foi, muitas vezes, utilizada também pela lógica “arrasa quarteirão”, dos interesses imobiliários. A tomada de consciência sobre os resultados práticos das idéias funcionalistas, à partir da vivência desses espaços, fez nascer uma contestação para estabelecer uma lógica arquitetural e urbanística mais próxima ao cidadão. Esta consciência legitimou, em muitos casos, a reinvidicação de participação dos habitantes (NUNES, 1994).

O terceiro aspecto importante para o início destas reinvidicações vem dos Estados Unidos. Neste país, nos anos 60, uma nova prática se impôs aos bairros antigos das grandes cidades, considerados degradados, com intuito de fazer frente às renovações urbanas que se davam autoritariamente. Trata-se do *Advocacy planning*, uma transposição ao planejamento urbano da prática dos advogados, para defender os pobres e os negros que estavam sendo expulsos de seus bairros a cada projeto de renovação. Vários profissionais do urbano se engajaram na defesa destes habitantes, trabalhando com base nas opiniões e reinvidicações destes (KATAN, 1979; ALEXANDER, 1976).

O *Advocacy planning* surgiu em meio à um grande movimento da opinião pública americana, suscitado pela imprensa e baseado nos estudos universitários e nos protestos dos profissionais engajados. A prática do *Advocacy planning* foi divulgada largamente através de livros que fizeram chegar na Europa, e particularmente na França, as idéias de base desta forma americana de participação popular no urbanismo. Um exemplo é o livro de Roger Katan (cujo título provocativo poderia ser traduzido como “*Em que se metem os urbanistas?*”) que esteve justamente envolvido em um processo participativo no bairro negro e pobre do Harlem, em Nova York.

## Auge da contestação e das experiências piloto: os anos 70

Com a crise econômica que se instala na década de 1970 devido ao choque do petróleo, o descontentamento político e social do final dos anos 60 se desenvolveu, incentivando a atuação da oposição política na França. A esquerda fez da democracia participativa e da descentralização administrativa seus slogans maiores e trouxe a questão urbana para o debate eleitoral. As eleições municipais de 1977 lhe foram favoráveis: muitos dos militantes dos movimentos urbanos chegaram ao poder em seus municípios e colocaram em prática experiências de participação popular que antes reinvidicavam. A esquerda deu então o exemplo participativo e prometeu: se ela chegasse ao poder central, o mesmo se daria em todas as instâncias.

O ponto culminante desta primeira vaga do movimento participativo na França ocorreu no meio da década de 1970. Este momento coincidiu tanto com a chegada massiva da esquerda ao poder municipal quanto com o número máximo de unidades construídas nos conjuntos habitacionais (564.000 habitações em 1976). Observou-se também, nesta época, uma mudança do discurso da direita no poder central, que se viu impelida a falar em participação e a adotar as expressões-chaves da esquerda em relação à questão urbana. Garnier e Goldschmidt (1978:38) falam em “pilhagem” de conceitos.

Nesta época existia na França pelo menos duas práticas de participação popular, que tiveram origem em situações concretas diferentes: uma, dita “outorgada” pelo poder, em que a participação foi estimulada pelas administrações municipais (sobretudo as de esquerda) e alguns organismos do Estado central, ligadas à questão urbana e outra, dita “conquistada”, em que os atores sociais, através de ação reivindicativa, conseguiram poderes para decidir questões que lhes diziam respeito. Foram levantadas também as experiências de participação que combinavam as duas práticas (NUNES, 1994).

Para verificar-se a influência do quadro político no movimento parti-

cipativo francês, pode-se pesquisar quem sustentava – inspirando o discurso e formando militantes - a luta dos habitantes, além de umas poucas administrações municipais. O caso da ADELS (Associação pela Democracia e Educação Local e Social) – fundada em 1959 e que funciona até hoje – é ilustrativo: ligada ao PSU (Partido Socialista Unificado), ela teve como fundador um dos dirigentes deste partido, Michel Rocard, que viria mais tarde a ser Primeiro Ministro do primeiro governo de François Mitterand, quando seu partido fundiu-se ao do líder hoje falecido. A revista editada pela ADELS, “*Correspondence Municipale*”, dedicou muitos de seus números à questão da participação popular, como faz hoje sua substituta, a “*Territoires*”, com o tema da democracia local<sup>2</sup>.

Permeando todos estes acontecimentos, o tema da participação passou a motivar mais e mais intelectuais, que militavam ativamente nos partidos políticos de esquerda e faziam pesquisas e análises sobre o que se passava nas cidades. Uma parte da esquerda francesa da época acreditava que os “movimentos urbanos” constituíam o ponto de apoio que os operários necessitavam para fazer a revolução e por isso seus militantes envolveram-se decididamente com as lutas urbanas. Decorrente deste fato, é comum encontrar-se, nos discursos da época, e mesmo nos textos acadêmicos, os adjetivos “reformista” ou “revolucionário” (que têm sua origem no movimento comunista internacional) para caracterizar as ações das associações de habitantes (TOPALOV, 1979).

Durante a década de 70, outras experiências de porte na Europa influenciaram também o desencadeamento do movimento participativo francês. Exemplos: o Atelier de Pesquisa e Ação Urbana (ARAU) de Bruxelas, na Bélgica, que funcionou como um contraponto técnico, independente, aos projetos da Prefeitura, colocando-se à serviço dos atuantes comitês de bairro da cidade. A experiência de Pávia, na Itália, em que a população participou ativamente da elaboração do Plano de

Serviços Públicos, entre outros, que depois foram submetidos à votação ampla. O caso de Delf, na Holanda, que institucionalizou a consulta à população para todas as intervenções urbanas (COIT, 1978; BEAUNEZ e BOULAIS, 1983; BERNFELD et alli, 1983; REVERT et alli, 1977).

### Conquistas e desvios: os anos 80

Mudanças concretas nas condições objetivas influenciaram a demanda de participação na França: a construção dos grandes conjuntos residenciais chegava ao fim e rareavam as grandes operações de urbanismo. A vitória da esquerda nas eleições presidenciais e legislativas de 1981 contribuiu também para mudar o quadro, na medida em que ela teve um efeito de modo geral desmobilizante sobre os movimentos urbanos<sup>3</sup>.

As experiências participativas dos anos 80 foram, em sua maioria, enquadradas institucionalmente, ou seja, seguiram caminhos previstos em programas governamentais ditos participativos (DONZELOT e ESTEBE, 1994). Tratava-se, principalmente, do programa HVS, “*Habitat e Vie Sociale*” (inspirado nas idéias divulgadas pela revista de mesmo nome editada por militantes dos movimentos sociais urbanos), que foi depois substituído pelo programa DSQ “*Développement Social des Quartiers*” (Desenvolvimento Social dos Bairros), ambos postos em prática principalmente quando da reabilitação de grandes conjuntos residenciais. Pela análise da experiência de vários municípios nota-se que o processo de institucionalização do ideário da participação na França deu-se

com mudança gradativa dos conceitos de base, que perderam muito do vigor original.

Durante os anos oitenta, assistiu-se também a todas as transformações administrativas derivadas da vasta política de descentralização colocada em prática pela esquerda no poder. Esta descentralização teve inspiração diversificada: para o Estado, tratava-se de desenvolver as responsabilidades locais para descongestionar as instituições centralizadas. Esta proposta correspondia bem às reivindicações da Associação dos Prefeitos da França, que exigia, na época, um papel mais importante da democracia representativa, que eles encarnavam, face à tecnocracia governamental<sup>4</sup>. Na prática, o que houve de fato, segundo muitos analistas, foi a repartição da responsabilidade pelas conseqüências sociais da crise econômica, que tornou-se aguda.

Os efeitos da descentralização do poder nas questões urbanas foram contraditórios em relação à participação dos habitantes: de um lado, o poder de decisão se aproximou da esfera de influência do cidadão, já que tornou-se cada vez mais municipal. Por outro lado, os habitantes tiveram que enfrentar o obstáculo representado por parte dos políticos locais, preocupados em manter apenas para si os novos poderes que eles tinham acabado de conquistar.

### Os anos 90: bases legais e militância difusa, mas eficaz

A observação de fatos ocorridos nos anos 90 parece definir um novo tipo de participação, em que, após conquistados direitos - que tornaram-se leis - a população organizada passou a contestar juridicamen-

<sup>2</sup> Revista Correspondance Municipale. “Grands ensembles et quartiers nouveaux, vers un syndicalisme de l’habitant” n.91, octobre 1968. Page 3-8. Revista Territoires: “Deux cents ans de démocratie locale”. n. 300, septembre 1989. “Les territoires de la démocratie”, n.304/305, jan/fev 1990. “Associations/Municipalités. Un dialogue difficile entre partenaires inégaux”. n. 311, oct. 1990. “Renouvelons la citoyenneté”. n. 321, oct/1991, entre outras.

<sup>3</sup> Segundo depoimento de militantes da época (ver lista de entrevistados), os representantes da esquerda, após a chegada ao poder, tomaram a si as iniciativas em um discurso que dizia, grosso modo: “podem descansar companheiros, nós nos responsabilizamos agora”. Estes mesmos militantes que foram entrevistados e que têm opções políticas diversas e base de esquerda (PCF, PSU e PS), explicam esse discurso como a lógica política dos socialistas franceses, que teriam medo da agitação popular e que gostariam de « fazer a felicidade do povo, sem o povo».

<sup>4</sup> Lembrar que a França não é uma federação, como o Brasil, e que a tradição administrativa francesa é extremamente centralizadora, sendo os técnicos atores importantes das decisões políticas.

te os projetos urbanísticos governamentais não desejados. Vários artigos do jornal “*Le Monde*” deste período trataram de iniciativas legais da população contra projetos urbanísticos em Paris, por exemplo, julgados contrários aos seus interesses. O jornal mensal “*Le Monde Diplomatique*”, de análise de conjuntura, destacou duas páginas, em junho de 1994, para catalogar e analisar a ação das mais de sessenta associações de moradores parisienses que lutavam “contra os interesses imobiliários” que desenvolveram-se na cidade nos anos oitenta. Por outro lado, o programa de iniciativa governamental “Desenvolvimento Social dos Bairros”, já citado, continuava a existir em toda a França, mesmo durante o período em que os socialistas estiveram fora do poder.

O grau de penetração da reivindicação de participação dos habitantes nas decisões de urbanismo neste período pode ser auferido pela diversidade de herdeiros do movimento militante que defendeu a voz da população nos anos sessenta. Tratava-se de um arco que ia desde as associações de moradores (formadas principalmente por profissionais da área urbanística e social, artistas, pequenos proprietários e comerciantes locais), englobando as tradicionais associações nacionais que defendem o direito à habitação, passando pelos funcionários públicos ligados à reabilitação dos bairros decadentes, pelos ecologistas (partidos e associações) e atingindo a sensibilidade dos juristas especializados<sup>5</sup>. Esse movimento foi renovado no final dos anos 90 pela ação de grupos que se formaram em defesa dos “sem-teto” (produto da crise econômica): o D.A.L (*Droit au Logement – Direito à Habitação*), que envolveu religiosos e voluntários militantes.

Do acompanhamento da ação cotidiana de uma associação de moradores de um bairro popular de Paris (“*La Bellevilleuse*”, de Belleville, leste da cidade<sup>6</sup>), durante um ano nos anos 90, pudemos testemunhar que o movimento neste período tinha ligações políticas muito mais fluidas do que os que o antecederam. Esse

fato era fruto da busca da associação em ter amplo arco de alianças com os parlamentares quando fossem votadas questões de interesse do bairro. Observou-se também que haviam poucas ações envolvendo grande número de habitantes e que estes não participavam do cotidiano da vida da Associação, refletindo talvez um limitado enraizamento “de base” e uma ação que se aproximava muitas vezes do paternalismo. Por outro lado, havia grande intercâmbio entre as associações, que se ajudavam mutuamente; forte relação com a imprensa e grande eficácia no geral, a médio prazo, na obtenção das reivindicações que favoreciam a população.

No meio universitário, no entanto, a participação popular era uma questão, de modo geral, evitada entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90 – mesmo nos cursos vinculados à questão urbana. Após todo o entusiasmo que suscitou na década de 1960, e de toda a produção acadêmica dos anos 70 e início dos anos 80, este distanciamento refletiu talvez o desencanto dos intelectuais com a esquerda francesa, por sua atuação nos dois mandatos em que o líder socialista François Mitterrand esteve no poder (de 1981 a 1994). Dizia-se, na época, que o tema da participação era ideológico, que não cabia no mundo acadêmico, tornando difícil a pesquisa nesta área, embora nas ruas a questão estivesse em pauta.

O retorno do tema da participação na França, no âmbito da academia, teve profunda vinculação com

a experiência brasileira, sobretudo com a prática continuada do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Esta experiência, iniciada no fim da década de 1980 e conhecida em todo o mundo – e outras tantas desenvolvidas no Brasil e na América Latina posteriormente – significaram um novo marco para a reivindicação de participação: a de influir no orçamento público e não apenas nas decisões sobre políticas públicas e intervenções urbanas. Esta amplitude de horizonte deu novo fôlego ao interesse acadêmico, que voltou a discutir o tema e trata Porto Alegre como a “capital da democracia” (GRET e SINTOMER, 2002)

A idéia de “radicalizar radicalmente a democracia”, título de um movimento europeu em defesa da democracia direta que se consolida e amplia dia-a-dia, tem vínculos profundos com a experiência brasileira e latino americana de participação popular. A partir deste, e de outros movimentos similares, fortalece-se o vínculo de intelectuais europeus – particularmente franceses – e brasileiros. Este vínculo foi provavelmente o pano de fundo para a organização do primeiro Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (de organização notadamente franco-brasileira), onde a participação popular é uma palavra de ordem de primeira grandeza.

### **Breves notas sobre a evolução do direito de participação dos habitantes na França.**

Uma particularidade francesa que merece ser detalhada ao discutir-se o tema da participação dos

<sup>5</sup> Jean-Paul LACAZE cita, em entrevista que nos foi concedida, que 80% dos alvarás de construção estavam suspensos naquele momento na região de Paris devido à ação de grupos descontentes e ao apoio dos juízes.

<sup>6</sup> Desde 1988, a prefeitura de Paris utilizava seu direito de compra preferencial sobre todos os imóveis à venda no bairro do baixo Belleville. Previu-se a demolição de 95% deste velho bairro, referência na história francesa por ter sido o último bastião dos revolucionários que defendiam a Comuna de Paris. Os habitantes, alertados pelas residências muradas que prenunciavam demolições, criaram, em 1989, a associação “La Bellevilleuse” para lutar contra este projeto. A ação desta associação se baseou na mobilização da população, o que se refletiu no crescimento dos seus aderentes, que eram 100 na primeira assembléia geral do bairro em 1989, e que já eram 600 membros no auge da luta, em 1994. Após um começo defensivo, a ação da “La Bellevilleuse” tornou-se uma ação propositiva, quando ela obteve um financiamento público para encomendar um estudo social e técnico sobre o bairro e sua população (Relatoire de l’ACT Consultants sur Belleville, novembro 1991.) Este estudo chegou a conclusões diversas daquelas feitas pela Prefeitura e propôs a reabilitação dos prédios, ao invés da demolição que estava sendo proposta. A ação dos habitantes forçou a Prefeitura a mudar quatro vezes seu projeto, diminuindo continuamente a superfície a demolir. Em 1993, o Tribunal Administrativo anulou o projeto de intervenção urbana, por falta de acordo com os habitantes (como manda a legislação que preconiza a participação). Desde então, a Prefeitura passou a intervir no bairro de forma mais próxima às reivindicações dos habitantes.

habitantes é a evolução da legislação pertinente. Juristas de grande prestígio (Lebreton, 1993 e Maillot, 1992), afirmam que o Direito de Urbanismo francês evoluiu no sentido de uma maior participação dos habitantes e que essa tendência pode ser identificada à partir de duas constatações: 1) o poder de decisão sobre o urbanismo se aproximou dos habitantes ao passar do Estado ao município; 2) o número de decisões urbanísticas que são obrigatoriamente tomadas à partir de consultas públicas é cada vez maior.

Essa progressão democrática pode ser verificada, por exemplo, à partir da análise da evolução de um instrumento de participação chamado “enquete pública”<sup>7</sup>. Este procedimento, que constitui hoje um importante meio de consulta aos habitantes, é velho de duzentos anos. Na sociedade rural francesa do início do século XIX, a enquete pública era uma garantia oferecida pelo Estado ao contribuinte proprietário de terras de que os estabelecimentos incômodos ou insalubres não seriam implantados próximo à seus imóveis sem que eles fossem consultados. Como vimos, nos anos 60, a evolução econômica, demográfica e social colocou em cena um público novo para as enquetes, com interesses diversos. À antiga categoria dos proprietários de terras, restrita e quase homogênea, se substituíram vários atores urbanos, aos quais estas consultas passaram a interessar. O objetivo desses novos atores sociais diferia muito dos interesses financeiros dos proprietários de terras, que não queriam a desvalorização dos seus imóveis. No caso desta classe média francesa – que em muitos casos vivia de aluguel – o que se queria era derrotar projetos incompatíveis com sua preocupação de qualidade de vida.

O poder público quis mostrar que estava atento às preocupações desse novo público e tomou iniciativas para ampliar os horizontes das enquetes em termos de público consultado e de motivações para a consulta. No meio dos anos 70, por exemplo, houve várias reformas das enquetes com intuito de ampliar sua

## “ Nos anos 70, uma lei confere poder às associações locais, para intervir em questões de urbanismo. ”

utilização em questões de interesse coletivo, como para obtenção de alvarás de construção e de autorizações para loteamentos, em iniciativas de grande porte. Ao mesmo tempo, medidas foram tomadas para aumentar a eficácia das enquetes, facilitando a participação: por exemplo, desde a década de 1960 as ações de informação que devem acompanhar a elaboração dos planos urbanísticos (tanto na fase de estudos, quanto no momento da enquete pública) tornaram-se obrigatórias. O acesso aos documentos administrativos foi facilitado e a informação prévia ao público sobre o teor da enquete tornou-se obrigatória. No entanto, na prática concreta, houve sempre críticas sobre a insuficiência deste instrumento para democratizar a tomada de decisões.

Em 1983, uma lei proposta pela Ministra do Meio Ambiente, e que guardou seu nome (Lei Bouchardeau), foi saudada como sendo aquela que reformaria as enquetes públicas levando em conta as críticas que vinham sendo feitas pelos usuários e especialistas. A intenção da lei era tornar as enquetes mais eficazes do ponto de vista do seu objetivo maior: informar e recolher a opinião dos habitantes sobre decisões de seu interesse. No entanto, em 1993, no relatório de avaliação dos dez anos de reforma das enquetes, a própria autora da lei diz que o objetivo principal das enquetes ainda não teria sido

atingido (BOUCHARDEAU, 1993).

Uma segunda forma de avaliar a evolução da democratização do urbanismo é observar o poder de decisões do Estado central se transferindo pouco a pouco em direção aos habitantes. No seu começo, em 1943, a legislação de urbanismo determinava que todas as decisões seriam tomadas pelo Estado. Em 1967, a Lei de Orientação Imobiliária instituiu a elaboração conjunta dos documentos de urbanismo, onde participam o Estado, as administrações descentralizadas, os municípios<sup>8</sup>, e um grupo de trabalho encarregado da elaboração do plano, mas não inclui os habitantes. Nos anos 70, uma lei confere poder às associações locais, para intervir em questões de urbanismo.

No começo dos anos 80, com as leis de descentralização, houve uma real redistribuição do poder no seio do aparelho administrativo francês. A elaboração dos SDAU – Esquemas Diretores de Planejamento e Urbanismo (de alcance intermunicipal) e dos POS – Planos de Ocupação do Solo (municipal), assim como as autorizações de intervenções urbanas passam a ser de competência exclusiva dos municípios. Podemos dizer que se cumpriu aqui a passagem do poder do Estado central para o município, mas restava ainda o caminho até os habitantes.

Em 1985, uma lei sobre a negociação prévia das determinações urbanísticas aproxima as decisões dos cidadãos e tenta superar uma das falhas mais criticadas dos instrumentos de participação: o fato de que a consulta aos habitantes se dava muito tarde, diante do fato consumado. A negociação prévia, segundo a lei, engajava enfim os habitantes diretamente, na medida em que definia a participação das associações locais e “de outros interessados”, cada vez que um projeto importante de planejamento e urbanismo se preparasse.

<sup>7</sup> A enquete pública funciona, grosso modo, através da nomeação, por uma autoridade judiciária, de um profissional independente, o comissário de enquete, que dirige um processo de consulta ao público e em seguida elabora um relatório em que argumenta e posiciona-se, levando em consideração às opiniões que lhe foram confiadas.

<sup>8</sup> Na França não existem governos estaduais. O nível intermediário entre o governo central e o dos municípios é o das administrações departamentais, em que os administradores são indicados pelo governo.

“ É comum na França que a preocupação em cumprir a norma legislativa sobreponha o interesse em engajar os habitantes nas decisões que atingem sua vida cotidiana. ”

No entanto, segundo os especialistas, os mecanismos jurídicos existentes nem sempre foram aplicados de modo a atender seu objetivo de democratização. Como diz a Sra. Bouchardeau, em seu relatório sobre as enquetes públicas, já citado: *“Tudo se passa como se os tres atores: a administração, o responsável pelo projeto (privado ou público) e o comissário de enquete preferissem que o quarto ator, o público, se manifestasse o mínimo possível”*.

Em termos de legislação, existe de fato na França um grande desenvolvimento do Direito no sentido de facilitar o acesso da população às decisões urbanísticas que só recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, começou a se implantar no Brasil. Por outro lado, existe também uma burocratização da participação, que tornou-se, em muitos casos, um ato formal. É ainda comum na França que a preocupação em cumprir a norma legislativa sobreponha o interesse em engajar os habitantes nas decisões que atingem sua vida cotidiana. Pior ainda, segundo Lebreton (1993), os instrumentos de expressão dos habitantes *“estão às vezes a serviço de uma política de comunicação habilmente conduzida para legitimar a vontade municipal, lá onde se poderia esperar a manifestação de uma cidadania ativa, contribuindo para o futuro da cidade”*.

## Conclusão

Poderemos concluir este breve panorama histórico dizendo que a reivindicação de participação fez seu caminho de legitimação na França, ultrapassando a fase “heróica” para tornar-se algo que não se pode contestar frontalmente sem pagar um preço político e social por isso. Atualmente, porém, o desafio da participação é sua prática concreta, já que, tendo sido incorporada pelo sistema social, político e jurídico que antes lhe era contrário, ela se descharacterizou em muitos aspectos. Passa-se de uma idealização de participação baseada em um projeto de ampla transformação social, para uma prática modesta, localizada e nem sempre bem sucedida, de reparição do poder de decisões.

Discute-se hoje na França os aspectos concretos da participação, com suas disputas internas de espaço de influência das lideranças, suas metodologias de ação, assim como as possibilidades de manipulação dos processos participativos. Para muitos militantes e muitos intelectuais franceses, a vivência das experiências participativas foram decepçionantes e contribuíram para desmobilizá-los. Acompanhando este fenômeno de desgaste da prática participativa, muitos indivíduos e organizações ligadas à história de luta pela participação, ou pela democracia local, como se diz mais comumente hoje na França, passaram a preocupar-se cada vez mais com os modelos de participação e sua prática. É assim que a substituta da pioneira revista *Correspondence Municipale*, a *Territoires*, ligadas à ADELS, discute seguidamente modelos sobre como praticar a democracia local. É assim também que se colocam em movimento várias tentativas de recensear iniciativas dos habitantes e compará-las, inclusive em nível internacional, para buscar bons modelos<sup>9</sup>.

Outras iniciativas de caráter internacional, em que profissionais franceses estiveram na vanguarda, foram a elaboração das Declarações de Caracas e de Salvador, feitas em encontros que contaram com a participação de profissionais de vários países e continentes<sup>10</sup>. A preocupação maior destes encontros foram as intervenções urbanas nos bairros periféricos, para os quais foram delineados pontos básicos dos quais estas não devem se distanciar, entre eles o respeito às dinâmicas próprias dos bairros e de seus habitantes e o estímulo ao aparecimento da voz dos habitantes, sem intermediários. A partir de 2004, dez anos após a Declaração de Caracas, iniciou-se um processo de avaliação das experiências de governança urbana baseadas nos princípios desta Declaração, que está para ser publicado e que indica o aprofundamento destas discussões e práticas na América Latina e na Europa, com destaque para algumas cidades francesas, como Saint Denis, próxima a Paris.

Entre as preocupações recentes com a prática concreta da participação, a maior delas parece ser com o papel do poder público, que muitas vezes lidera o processo participativo, deturpando-o. A proposta é assim de reformar o *modus operandi* das instituições francesas, de forma que elas se capacitem a realmente ouvir e trabalhar junto com os habitantes, deixando sua tradição de relações herárquicas com a população, respeitando o tempo próprio e a dinâmica especial dos bairros, sem impor seu ritmo e sua dinâmica, como é a prática tradicional. A idéia de atentar para os meios utilizados para intervir nos bairros, tanto quanto para os fins das intervenções, resume bem o espírito da nova etapa das intervenções participativas.

Finalizando, é importante destacar uma diferença significativa entre a prática da participação popu-

<sup>9</sup> É o caso, por exemplo, de uma rede de troca de experiências, a DPH, Diálogo pelo Progresso de Humanidade, que em sua secção sobre o urbano divulga experiências participativas bem sucedidas (dph-info@fph.fr).

<sup>10</sup> Déclaration de Caracas. La réhabilitation des quartiers dégradés, leçons de l'expérience internationale. Fondation pour le progrès de l'homme e Délégation interministérielle à la ville, 1992. Déclaration de Salvador. Vers des quartiers plus humains: action publique et initiatives des habitants. Les six principes de la Déclaration de Salvador et quelques illustrations concrètes de mise en œuvre. La librairie FPH, Coll. Dossiers pour un débat, N. 55, Paris, mai 1996.

lar no Brasil e o que vem se fazendo na França neste campo. Quando fazemos ou discutimos no Brasil os processos participativos, de modo geral as decisões tomadas levam em consideração seu rebatimento futuro no orçamento público, seguindo o modelo emblemático do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Na França, o aspecto finanças públicas só mais recentemente começa a ser tratado, seja na prática concreta, seja nos textos (acadêmicos ou não). Uma hipótese sobre este fato diz respeito à diferença cultural significativa entre a França e o Brasil no que se refere ao papel dos funcionários públicos, particularmente os mais graduados, aqueles que tomam as decisões, juntamente com os políticos eleitos.

No caso brasileiro, os funcionários públicos, de modo geral, não têm uma carreira profissional, chegando aos cargos que permitem decisão muitas vezes por indicação política e não por ascensão funcional. Na França a carreira pública de alto nível é muito respeitada, tanto internamente, nas instituições estatais, quanto externamente, junto à sociedade. Esta diferença pode estar na raiz de uma relativa estranheza dos franceses em relação à partilha de responsabilidades entre o cidadão comum e os funcionários e dirigentes, vistos por eles, de modo geral, como capacitados para tomar decisões. No Brasil, aproximar a decisão da população significa dar-lhe legitimidade e eficácia, pois evitaria interesses escusos e incompetência, vistas como potenciais no exercício das funções públicas. Na França, a interpretação de muitos é outra, ou seja, afastar os funcionários públicos de alto nível das decisões poderia significar uma perda de qualidade e desvirtuamento do interesse geral, dada a esperada respeitabilidade destes e de suas ações.

Esta observação da realidade merece estudos mais aprofundados, mas é ilustrativa das diferenças de modelos e ideários sobre o que é participação. Para um observador francês pode ser incompreensível o atraso brasileiro em termos de regulamentação da legislação, assim como

pode ser inexplicável que municipalidades possam agir autoritariamente nas intervenções nas cidades, em plena democracia. Por outro lado, para um pesquisador brasileiro é inexplicável que após tantos avanços das práticas participativas francesas se tenha avançado tão pouco em algo tão relevante como a discussão do orçamento público de forma ampla e democrática.

## Referências

ALEXANDER, Christopher et alli. *Urbanismo y participación - El caso de la Universidad de Oregón*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, Colección Punto e Línea, 1976.

BEAUNEZ, Roger et BOULAIS, Pierre. *Cadre de vie: des municipalités innovent*. Paris, Les éditions ouvrières. 1983

BERNFELD, Dan et MAYERL (Marja et Roland). *Architecture et urbanisme participatifs. Expériences françaises dans le contexte européen*. Venise, Editions du CIEDART, 1983.

BOUCHARDEAU, Huguette. *L'enquête publique, rapport à Michel Barnier, Ministre de l'Environnement*. Dezembro, 1993.

COIT, Katerine. *Participation, mise en scène et mouvements populaires aux USA, en France et ailleurs*. Colóquio de recherche urbaine, Paris, abril 1978.

\_\_\_\_\_. *Déclaration de Caracas. La réhabilitation des quartiers dégradés, leçons de l'expérience internationale*. Fondation pour le Progrès de l'Homme e Délégation interministérielle à la ville, 1992.

\_\_\_\_\_. *Déclaration de Salvador. Vers des quartiers plus humains: action publique et initiatives des habitants. Les six principes de la Déclaration de Salvador et quelques illustrations concrètes de sa mise en œuvre*. La Librerie FPH, Coll. Dossiers pour un débat, N. 55, Paris, mai 1996.

DONZELOT, Jacques et ESTÈBE, Philippe. *L'État Animateur*. Paris, Éditions Esprit, 1994

GARNIER, Jean-Pierre et GOLDSCHMIDT, Denis. *Le socialisme à visage urbain. Essai sur la "local-démocratie"*. Paris, Editions Rupture, 1978.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*. Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 1998.

GRET, Marion et SINTOMER, Yves. *Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie*. Paris, Editions La Découverte, 2002.

KATAN, Roger. *De quoi se mêlent les urbanistes?*, Editions ACTES/SUD, 1979.

LEBRETON, Jean Pierre. *Droit de l'urbanisme*. PUF, Paris, 1993.

MAILLOT, Dominique. *Droit de l'Urbanisme*. CNFPT, Paris, 1992.

NUNES, Débora. *La participation aux décisions d'Urbanisme comme apprentissage de la citoyenneté*. Dissertação para obtenção do DEA "Diplomes d'Études Approfondies", no Institut d'Urbanisme de Paris, sob direção de Georges Knaebel, 1994.

REVERT, J. F.; LE LIURIC, F. et RIST, D. *Les Ateliers Publics d'Urbanisme, mythes et réalités*. Revista Métropolis, n. 28/29/30, 1977.

*Revista Correspondance Municipale*. "Grands ensembles et quartiers nouveaux, vers un syndicalisme de l'habitant" n.91, octobre 1968, page 3-8.

*Revista Territoires*: "Associations/Municipalités. Un dialogue difficile entre partenaires inégaux". n. 311, oct. 1990.

*Revista Territoires*: "Deux cents ans de démocratie locale". n. 300, septembre 1989.

*Revista Territoires*: "Les terriitoires de la démocratie". n. 304/305, jan/fev 1990.

*Revista Territoires*: "Renouvelons la citoyenneté". n. 321, out/1991.

*Revista Territoires*: "Quands les citoyens transforment la politique..." N. 367, abril de 1996.

*Revista Espace et Luttes*, n. 2. Une nouvelle politique de l'espace?. Edité par l'association "Espace et Luttes". Paris, 1979.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: A experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates*, n. 23, 1988.

TRIBILLON, Jean François. *Vocabulaire critique du droit de l'urbanisme*. Les éditions de La Vilette, Paris, 1985.

## Entrevistados:

Jean-Pierre LACAZE, Especialista em Direito Urbanístico, autor de vários livros e funcionário do Ministério dos Equipamentos Públicos; Henry COING, professor do Institut d'Urbanisme de Paris e autor de um dos primeiros livros que tratava de experiência participativa na França, em Paris dos anos 60; Georges GONTCHAROFF, Conselheiro de redação da revista "Territoires"; Madaleine JAEGLE, Dirigente da Coordenação das associações de moradores ligadas à Confederação Nacional dos Inquilinos do 13o "arrondissement" de Paris. Lembrar que boa parcela da população francesa mora em edifícios construídos pelo poder público, que os aluga a preço subsidiado; Alex MAUDET, Conselheiro jurídico da Confederação Nacional dos Locatários, Nicolas DIALAN, Presidente da Associação "La Bellevilleuse"; Annie TRONCHET, Secretária da Associação "La Bellevilleuse".