

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: “CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre”

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

A COMPLEXA CONJUNTURA AXIOMÁTICA IMBRICADA NOS DISCURSOS DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Cícero Menezes da Silva

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal da Bahia. Salvador. Brasil
Alameda Uberaba, 348 – Apartamento 203 – Cabula – Salvador – CEP.: 41.180-655
Telefone: +55 71 9282-6492
cmenezess@gmail.com

O presente trabalho analisa, num âmbito nacional, o complexo estabelecimento dos discursos contidos nos enunciados da política de planejamento e gestão das cidades brasileiras. Para isso, empreendemos uma abordagem a partir do estudo elaborado por Michel Foucault, em *L'archéologie du savoir* (1969), acerca das formações discursivas ocultas por trás da instauração e do exercício de implexos campos do conhecimento. Aspirando empreender uma crítica à prática discursiva do urbanismo vigente, propomos à nossa abordagem, três questões cumulativas. A primeira remete à *ineficácia e à obsolescência dos Planos Diretores*. A segunda questão evidencia a aparente incompatibilidade, conceitual e discursiva, disposta na *confluência projetual entre o planejamento de cunho democrático e o planejamento de cunho neoliberal*. Já a terceira refere-se à situação do *processo de participação social contemplado pelos enunciados legislativos*. Ao final, salientamos uma configuração de *soberania*, emergente e oculta, dentro da própria prática discursiva da política de planejamento urbano do Brasil, figurando-se como vetor determinante das orientações tomadas pela atual prática efetiva de intervenção urbanística, que veem a ocorrer à revelia de certos enunciados, então ditos, democráticos.

PALAVRAS-CHAVE:
PLANEJAMENTO URBANO. GESTÃO. PARTICIPAÇÃO. SOBERANIA.

PROÊMIO

A política urbana brasileira teve seu marco regulatório na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, culminando na instituição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001), cuja premissa-mor foi pautada na defesa da produção social da cidade no tocante aos interesses coletivos sobre os individuais, podendo também, nesse contexto, ser entendida como a intenção de uma prevalência dos interesses públicos sobre os privados. Para isso, o Estatuto da Cidade criou o Plano Diretor — instrumento presente na historiografia urbanística do país, com essa nomenclatura, desde 1930 a partir do Plano Agache do Rio de Janeiro, mas que só atingiu grande notoriedade por meio das reivindicações levantadas nas discussões do Movimento Nacional pela Reforma Urbana a partir dos primeiros anos da década de 1960 — como principal instrumento de definição da função social urbana, tendo sua abrangência ampliada e resignificada na direção do *direito à cidade*¹ e à sua gestão democrática, visando o desenvolvimento social e econômico, abrangendo, assim, os problemas fundamentais de infraestrutura urbana.

Contudo, a coerência de tais argumentos é claramente colocada em xeque frente à *práxis* vigente, fazendo transparecer, no planejamento urbano, aquilo que Flávio Vilaça (2005) designa-se a revelar-nos incisivamente: o abismo situado entre a “prática discursiva” e a “prática efetiva”, isto é, entre aquilo que se “diz” e aquilo que se “faz”. Diante deste entendimento, pode-se subtrair que o discurso enunciado pelo Estatuto da Cidade cultiva a construção de uma utópica situação urbana enquanto objeto de desejo,² cuja realização distancia-se daquilo, que de fato, é colocado em execução pelos agentes políticos de tal discurso.

Assim, a efígie de cidade constituída a partir dos artifícios da enunciação dispostos na lei, estabelece uma utopia urbana em âmbito discursivo, incapaz de estruturar-se tangivelmente, pois distancia-se de um rebatimento concreto. Esta referida incapacidade de rebatimento concreto de realização, desempenhada pelo planejamento urbano das cidades brasileiras, dar-se-á pela frágil carga da ideologia democrática, neles, discursivamente engranzada, tornando-se incapazes de efetuar um rebatimento prático, limitando-se à mera projeção das ideias na realidade, sem, contudo, alterá-la empiricamente. Nesse sentido, a

¹ O *direito à cidade*, aí enunciado, esteve, discursivamente, em consonância com a compreensão delineada por Henri Lefebvre (1968), isto é, não poderia se reduzir à defesa de condições mínimas de acesso e figuração social. Para além destas garantias juridicamente constituídas, tratar-se-ia do direito intrínseco que todo homem detém de transformar democraticamente o espaço onde vive, distanciando-se das predominantes operações de comércio do espaço público enquanto mercadoria pautada no “valor de troca”, em detrimento do “valor de uso”.

² “Gilles Deleuze e Félix Guattari propuseram um outro conceito para o *desejo*. Para eles, o *desejo* não se efetua em planos de abstração, mas em planos concretos, de realidade: “Nada falta ao desejo, não lhe falta o seu objeto. É o sujeito, sobretudo, que falta ao desejo, ou é ao desejo que falta sujeito fixo; só há sujeito fixo pela repressão. [...] Não é o desejo que se apóia nas necessidades; ao contrário, são as necessidades que derivam do desejo: elas são contraproduzidas no real que o desejo produz.” (Deleuze & Guattari, 2010, p.43-44) Portanto, o “objeto de desejo”, referenciado no presente trabalho, remete a um conjunto, já construído e estabelecido, que reprime o autêntico desejo do sujeito enquanto produção.

carga dessa ideologia no planejamento pode ser entendida como um enfoque progressista, que não é capaz de lidar com as necessidades socioeconomicamente existentes, construindo um cenário distópico, dada sua incapacidade estrutural de realização, consolidando, assim, uma realidade caracterizada pela flexibilização legislativa que golpeia o princípio de equidade dos direitos, promovendo um cenário de exclusão social, que vem a se tornar espacial.

Seja por incompetência/inconsequência de proposições e implementações rasas por parte de um Estado de governo; por meio de omissas e perversas finalidades em benefício da máquina capitalista; por forças neoliberais que travam a instituição de barreiras tornando mais acessível o seu exercício; por uma imensa dificuldade em atender ao enunciado discursivo ante ao limitado repertório legislativo e executivo à disposição; ou outras inúmeras justificativas a cogitar, o resultado da operacionalização de tais mecanismos de projeção e intervenção urbanística entra em conflito direto com o discurso impetrado pelos próprios agentes políticos, instaurando uma complexa conjuntura axiomática no que se refere ao planejamento e gestão das cidades.

Todavia, nosso objetivo, aqui, não é o de refutar os valiosos avanços enunciativos obtidos através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana no país, arduamente conquistados após longos períodos de embate e reivindicação na esfera política para a consolidação legislativa de certos direitos, e sim o de elaborar uma crítica acerca do atual momento da política urbana que, no âmbito da prática efetiva, em pouco ultrapassou o próprio conteúdo discursivo alçado pela lei. Para isso, recorreremos a uma abordagem foucaultiana acerca da construção do discurso, uma vez que, segundo o próprio Foucault, o discurso aloca-se também enquanto prática. Nesse sentido, a prática do discurso só poderá ser entendida conjuntamente, e em relação, às práticas não discursivas. Assim, a relação entre discurso e aquilo que não figura-se enquanto tal é algo que se produz discursivamente, apresentando-se, portanto, no próprio discurso. De tal modo, empenhamo-nos em tensionar a prática discursiva embutida na política nacional de planejamento urbano, dita democrática, para irmos além dos enunciados, contestando a presença de forças obscuras naquilo que tal política diz, isto é, o não-dito, nela, encoberto.

A esse tema se liga um outro, segundo o qual todo discurso manifesto repousaria secretamente sobre um já-dito; e que este já-dito não seria simplesmente uma frase já pronunciada, um texto já escrito, mas um "jamais-dito", um discurso sem corpo, uma voz tão silenciosa quanto um sopro, uma escrita que não é senão o vazio de seu próprio rastro. Supõe-se, assim, que tudo que o discurso formula já se encontra articulado nesse meio-silêncio que lhe é prévio, que continua a correr obstinadamente sob ele, mas que ele recobre e faz calar. O discurso manifesto não passaria, afinal de contas, da presença repressiva do que ele diz; e esse não-dito seria um vazio minando, do interior, tudo que se diz. O primeiro motivo condena a análise histórica do discurso a ser busca e repetição de uma origem que escapa a toda determinação histórica; o outro a destina a ser interpretação ou escuta de um já-dito que seria, ao mesmo tempo, um não-dito. (FOUCAULT, 1997, p. 28)

A INEFICÁCIA E A OBSOLESCÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES

Do ponto de vista de tal abordagem discursiva, depreende-se que a elaboração do planejamento urbano no país instaurou-se enquanto posição falha desde a emergência enunciativa de seus princípios constituintes, no qual os elementos alçados à disposição no empenho de se construir um plano de cidade coerente com suas respectivas demandas figuraram-se, salvo raríssimas e pontuais exceções, ineficazes quanto à melhorias concretas

na condição social e democrática de usufruição do espaço urbano. Vilaça (2012) salienta essa incapacidade, alegando que o Estatuto da Cidade foi elaborado a partir de uma crença ilusória de que uma lei, em tese, completa e detalhada, “evitaria dúvidas, distorções, abusos e seria de compreensão, aplicação e fiscalização mais fáceis.”

Ilusão. Em primeiro lugar porque, em geral, esse tipo de lei pretende ser completa e esgotar um tema. Em segundo lugar, porque tal detalhamento envelhece logo e precisa ser substituído. Em terceiro lugar porque este aumenta os espaços para as dúvidas e contestações, em vez de diminuí-los. Em oposição ao detalhamento, há os princípios gerais. Estes, ao contrário, correm menor risco de ser incompletos, demoram mais tempo para envelhecer e se tornar obsoletos e, finalmente, são menos vulneráveis a dúvidas e contestações.

Com isso, na direção de tal ilusão, inúmeras diretrizes vêm sendo discutidas, elaboradas e instituídas em instância legislativa, sem, contudo, apresentar, cogitar ou esboçar um cenário possível de aplicabilidade empírica, limitando-se a meros enunciados que se perdem no próprio discurso. É o que nos mostra o instrumento de avaliação iniciado no ano de 2007, em escala nacional, que se empenhou em aferir quantitativamente e qualitativamente a correspondência dos Planos Diretores em relação aos preceitos sustentados pelo Estatuto da Cidade:

A avaliação que prevalece nos relatórios estaduais é de que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado em geral pelos princípios do Estatuto da Cidade, que não incorporam, no entanto, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada para todos. A percepção é de que o *discurso* avança, mas não no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes nas cidades pesquisadas. (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 109. Grifo nosso.)

Cabe, aqui, para alguém do abismo em pauta – situado entre “o que se enuncia” e “o que se efetiva” – salientarmos outro abismo, situado entre a incompatibilidade federal e municipal de articular seus próprios horizontes dentro de um mesmo discurso; o que acaba por refletir nas fragilidades de proposições e nas incapacidades de efetivações, respectivamente na elaboração/revisão e na implementação dos Planos Diretores. Isto se deve à dificuldade enfrentada por ambas as instâncias, federal e municipal, de alinharem seus modos de planejamento e gestão, principalmente por parte do Estatuto das Cidades, que não é capaz de perceber a inviabilidade e a inutilidade de impor, aos municípios, um planejamento que atenda em curto prazo à demandas genéricas, nacionalmente estabelecidas, diante das especificidades de carências e de demandas locais que requerem prazos mais longos para serem eficazmente identificadas e planejadas. De tal modo, dados os curtos prazos de garantia dos mandatos municipais em relação à escala temporal de elaborações/revisões e implementações dos Planos Diretores, estes tornam-se inviáveis aos interesses políticos imediatistas das administrações municipais.

Abundam no Estatuto as exigências de leis específicas ou de áreas delimitadas no Plano Diretor. Com isso, sobrecarrega-se – uma prática incompreensível, para dizer o mínimo – um instrumento que não existe, aprovado por lei, na maioria dos municípios onde é obrigatório. O capítulo III aumenta os requisitos para a elaboração desses planos, bem como a já longa lista dos municípios para os quais eles são obrigatórios. Ou seja, o Estatuto agrava uma exigência já desmoralizada, pois é grande o número

de municípios que não têm Plano Diretor aprovado por lei, apesar de obrigados a tê-lo. (VILAÇA, 2012)

Nesta perspectiva, acreditamos que este regime de obrigatoriedade, pautado na estipulação de um prazo limite³ ao poder municipal para a elaboração/revisão do Plano Diretor, quando é cumprido,⁴ não implica minimamente o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Lei nº 10.257, art. 2º) sustentado pela redação enunciada no Estatuto da Cidade. Partindo desse pressuposto, podemos afirmar que o Plano Diretor figura-se apenas como um obsoleto elemento de um debilitado tipo de política urbana vislumbrado pelo Estatuto da Cidade, posto que este não estipula um regime de punição tangível ao modelo incrementalista⁵ de muitos processos de governos municipais que, mesmo tendo elaborado o Plano Diretor, não venham a cumpri-lo.

Trata-se do descolamento, da desvinculação entre os enunciados do Plano Diretor e os grandes investimentos vigentes ou em vias de realização. Nas palavras do relatório do Rio de Janeiro: os grandes investimentos se impõem ao Plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem qualquer relação com os planos municipais e os planos não dialogam como poderiam com os investimentos existentes ou previstos. Investimentos em usinas, siderúrgicas, aeroportos, grandes obras viárias, obras do PAC sequer são mencionados nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento. (SALES, 2011, p. 7)

De tal modo, além de não possuir uma posição de credibilidade junto aos gestores das cidades, os Planos Diretores também não conseguem alcançar uma effigie capaz de romper com os obstáculos do discurso nele sustentado, mostrando-se inábeis a implementar um regime concreto de ações que se empenhe em evitar e corrigir as injustas distribuições sociais e as cruéis distorções neoliberais do desenvolvimento urbano.

A CONFLUÊNCIA PROJETUAL ENTRE PLANEJAMENTO DE CUNHO DEMOCRÁTICO E PLANEJAMENTO DE CUNHO NEOLIBERAL

³ O prazo máximo de elaboração, fixado para as cidades que se enquadrem no art. 41 do Estatuto da Cidade e que não possuam Plano Diretor aprovado, é de cinco anos, a contar a partir da data de entrada em vigor da lei ou assim que o município atingir a hipótese legal imposta pela mesma exigência disposta no art. 41. Cinco anos, também foi o prazo fixado, para a edição dos Planos Diretores, àqueles municípios que se enquadrem no art. 41 (incisos I e II) e que já possuam Plano Diretor aprovado. Além de estabelecer prazo para a elaboração e a edição do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade dispõe ainda que os Planos Diretores elaborados e editados devam ser atualizados, no mínimo, a cada dez anos (art. 40, §3º).

⁴ “O gestor público municipal que, intencionalmente, deixar de proceder à elaboração do plano diretor nos casos do art. 41, incs. I e II, do Estatuto da Cidade, ou que deixar de proceder à sua revisão (art. 40, § 3º, do mesmo diploma legal), estará incorrendo nas sanções cominadas no art. 12, inc. III, da Lei nº 8.429/92, por prática de ato de improbidade administrativa previstas no art. 11, inc. II, da Lei nº 8.429/92, combinado com o art. 52, inc. VII, do Estatuto da Cidade.” Entretanto, “no tocante aos prazos, há que se considerar que as normas supra referidas trazem insertas a previsão de uma grave punição ao gestor público municipal, em caso de sua inobservância, qual seja, a possibilidade de aplicação das sanções por prática de ato de improbidade administrativa.” (GENZ, 2006)

⁵ O conceito tem como principal precursor Charles Lindblom (1959, 1965), salientando que o estágio de efetuação mostra-se diferente das propostas previamente teorizadas, isto é, as ações não ocorrem de maneira totalmente racional conforme o planejado. Nesse sentido, o autor argumenta que, na prática efetiva, os destinos dos recursos governamentais de uma política pública não partem do zero, mas de decisões incrementais que não se adequam aos princípios estabelecidos, desconsiderando mudanças substanciais nos programas públicos, mantendo intactas certas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que, por ventura, não correspondem mais às suas próprias agendas governamentais.

Complementando o quadro de incompatibilidade conceitual no que se refere ao enunciado delineado pelos princípios do Estatuto da Cidade, alguns Planos Diretores incorporaram, aos seus conteúdos, diretrizes fundamentadas na afamada ideologia urbana neoliberal denominada *Planejamento Estratégico*.⁶ Ora, mas isso não nos soa como uma espécie de desmesurada ironia? Pois, o mesmo instrumento que vem a colaborar com os gestores municipais, ajudando-os a delinear outra agenda de intervenções urbanísticas à parte, resultando, assim, num desdém⁷ à conduta de ações contidas nos Planos Diretores, apresenta-se também como o mesmo instrumento que o enunciado dos próprios Planos Diretores far-se-á uso, discursivamente, para estabelecer uma dita “política urbana em prol do bem coletivo”. Emerge, aí, um obscuro e perverso enfoque mercadológico velado e implantado no cerne da política urbana, cujos maiores benefícios situam-se do lado capitalista, marcando, assim, uma diferença na distribuição social do direito à cidade, e com isso, distanciando-se dos princípios ideológicos enunciados na própria Constituição Federal, delegando-nos a continuidade de um porvir urbano rendido ao avanço da segregação espacial e de uma radical desigualdade de direitos.

Esta situação generaliza-se em Planos por todos os cantos do país,⁸ trazendo seu emblema de maior expressão contido no caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, cujo instrumento neoliberal de planejamento aparece atado ao Plano Diretor, já no próprio título, configurando, aparentemente, a confluência de conteúdos diametralmente opostos quanto a seus respectivos interesses.

A presença simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do Estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso a terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a “Operações Urbanas Consorciadas”, aonde parcerias-público privadas podem promover um projeto não sujeito às regras gerais de regulação da cidade, desenhado para poder atrair capitais e investimentos privados. (ROLNIK, 2012, p. 11)

Em âmbito prático, a política urbana é atropelada, e a hegemonia urbanística⁹ se consuma enquanto mecanismo de aplicação da diferenciação social marcada pelo desenvolvimento capitalista. Assim, a cidade faz-se mediante aos interesses daqueles que dispõem dos recursos e meios de exercício do poder, perdendo de vista a participação da sociedade em

⁶ Planejamento Estratégico é a metodologia de planejamento, inspirada nas intervenções urbanas de Barcelona, que viabilizaram o acontecimento dos Jogos Olímpicos de 1992. Consiste no planejamento de intervenções que promovam a venda da imagem de uma cidade segura, muitas vezes acoplando-se ao discurso de uma cidade justa e democrática. De acordo com seus defensores, por estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas, as cidades devem adotar estratégias similares, inserindo-se num cenário de competitividade urbana com outras cidades, abrindo aí um campo propício de entrada para os interesses dos grandes capitais de interesses privados, suprimindo os interesses calcados na equidade social.

⁷ Este é o caso do município do Rio de Janeiro, que instituiu um novo processo de elaboração de diretrizes urbanísticas baseado no Planejamento Estratégico, deslegitimando o seu Plano Diretor enquanto instrumento de política pública,

⁸ Citamos, nesse caso, dois Planos Diretores que incorporaram em seus enunciados o Planejamento Estratégico: Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista e o Plano Diretor Estratégico - Participativo do Município de Siquara.

⁹ Consideramos hegemônicos os “modelos” de planejamento, ordenamento, controle e disciplina dos espaços urbanos que vigoram com intensidade na cidade. Esses “modelos” – desde a emergência do urbanismo enquanto disciplina, que teve como marco o plano de Barcelona de Ildefons Cerdà em 1855, passando pelas reformas higienistas de Paris na gestão do Barão Haussmann, pelos ideais racionalistas dos modernistas reunidos em torno dos CIAM’s, pela estratégia desenvolvimentista de promoção do automóvel adotada por Robert Moses em Nova Iorque, até aos atuais Planejamento Estratégico e *New Urbanism* – vêm impondo e implantando suas regras e normas de coerção ao habitante da cidade.

sua multiplicidade e heterogeneidade. O campo do discurso urbanístico, aí, tenta, em termos foucaultianos, se implantar enquanto regime de veridicção,¹⁰ e à seu próprio modo de coerção, produz subjetivações¹¹ impositivas que o faz, num terreno quase que unânime, ser aceito como tal, objetivando constituir um sujeito social inscrito em um dado sistema de pensamento com restritas expectativas sociais.

Frente a esta hegemonia do pensamento urbanístico, a atribuição do Estado é reduzida, instaurando-se numa situação de impotência e, assim, dando lugar a um planejamento competitivo orientado para o mercado, cujas limitações de conduta obedecem a critérios internos. Nesse contexto, as lógicas da objetividade e da neutralidade, tão perseguidas pelo ideário moderno, implantam-se enquanto ordem do dia nas operações urbanas, que por sua vez, pretendem, através de suas estratégias de apaziguamento, transformar o espaço público em bens consumíveis,¹² resultando numa construção de cidade à revelia de seus habitantes.

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL CONTEMPLADO PELOS ENUNCIADOS LEGISLATIVOS

Na contramão desse processo de planejamento neoliberalista, a inclusão participativa a consumir-se no interior dos processos decisórios de gestão das cidades, reivindicada no mote do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, consolidou um avanço discursivo em direção à luta para a minimização da desigualdade de direitos urbanos no país, onde a camada socioeconomicamente mais frágil foi inserida no enunciado legislativo. Levada intrinsecamente em consideração, de maneira nacionalmente inédita, essa camada da população conquistou constitucionalmente o seu direito de voz. Consumada tal conquista e após o longo período de seu vigor legal, o atual processo participativo não vem sendo consolidado na gestão municipal, nem vem sendo efetivado na elaboração/revisão coletiva dos Planos Diretores, distanciando-se, em ambas as situações, dos enunciados fixados pelo Estatuto da Cidade.

[...] a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “Terceiro Setor”, que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de “processos participativos” sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases – nos processos decisórios. (ROLNIK, 2012, p. 8)

Dessa passagem pode-se intuir, em primeira instância, que o discurso empoderador da participação em tais processos de decisão não incide sobre a construção de um espaço urbano democrático, rebatendo-se diretamente na realidade social a desencadear-se nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a conquista acerca da participação inserida na constituição ainda não tornou-se hábil a cumprir o que fora, discursivamente, anunciada como direito.

¹⁰ Utilizamos este termo inspirados na trajetória intelectual de Michel Foucault, na qual o autor constrói uma crítica da ação do “tornar verdadeiro”, do “dizer verdadeiro”: uma história da “verdade”, isto é, das “regras de veridicção”, uma fabricação social e institucional das verdades em conformidade com o discurso em voga.

¹¹ Ao discorrerem sobre a subjetivação ou produção de subjetividades, Michel Foucault, Gilles Deleuze, Félix Guattari, entre outros, referiram-se, não a um sujeito pessoal, mas a um modo intensivo de produção que, em um determinado campo social, institui um processo de sujeição das subjetividades à uma ordem estabelecida de dominação.

¹² Sobre esta passagem, consulte-se os textos: “Industrialização e urbanização – noções preliminares” (Lefebvre, 2001, p.11-34) e “Pátria, empresa e mercadoria” (VAINER, 2002, p.75-103).

Nesses termos, infere-se que a participação popular, integrante da agenda da reforma urbana do país, consolidou-se nas significações implícitas repousadas nas frases enunciadas, entretanto, o que em tais frases encontra-se dito, apesar de tudo, não afetou o desdobramento e o redobramento participativo para além da própria prática discursiva. Portanto, no silêncio dessa ação discursiva, ou seja, naquilo que não se consegue identificar em seu conteúdo dito ou escrito, sobeja algo que se expressa com cabal perversidade, impedindo a superação do que tal ação, em si mesma, manifesta ou, propriamente, diz.

EPÍLOGO

Ora, se na política urbana a superação do discurso não é consumada, o que ele diz perde potência de realização, e aquilo que nele remanesce de modo oculto, isto é, não-dito, ganha força. Logo, no cimo do não-dito, o poder e a intencionalidade se fixam, pairando como fantasmas sobre o próprio discurso, mas desempenhando função decisiva na existência do campo enunciativo. Aí, por meio de uma secreta presença do capital incidida nas sombras projetadas pelo não-dito discursivamente, instala-se o exercício da soberania. Soberania, esta, não mais explicada pela lógica do “contrato social”, apresentada por Thomas Hobbes desde *o seu O Leviatã* (1651) que, por sua vez, vinculava tal exercício da soberania à lógica transcendente de um governo centralizado no poder do Estado, constituindo-o sobre um regime fundado na “exceção”, ou seja, numa renúncia ao estado de natureza¹³ pactuada entre os indivíduos, transcendendo ao soberano “o poder de usar o seu [estado de natureza] no modo que ele considerasse oportuno para a preservação de todos”. (HOBBS, 2008, p. 223)

Para Foucault (1999, p. 287), esse velho direito de soberania, que estaria vinculado à um poder de fazer morrer ou de deixar viver, transforma-se maciçamente, no século XIX, em “outro direito novo, que não vai apagar esse primeiro, mas vai penetrá-lo, perpassá-lo, modificá-lo, e que vai ser um direito, ou melhor, um poder exatamente inverso: poder de ‘fazer’ viver e ‘deixar’ morrer”. Nesses termos, enquanto esse velho direito despótico ligado à soberania implicaria um poder de morte, a nova noção de soberania ligar-se-ia ao modo como o poder vem a relacionar-se com a vida, ou seja, com um “governo da vida”, adquirindo os contornos de uma “economia política”,¹⁴ proporcionando amplas flexibilizações e descentralizações das estruturas de poder. Tratar-se-ia de dizer, em consonância com Michael Hardt e Antonio Negri, que a transcendência da soberania hobbesiana, que sobreviveu longa e plenamente no coração do próprio Estado vem consumando-se, desde a virada entre os séculos XVII e XVIII, sob uma lógica imanente, migrando continuamente o seu exercício para o domínio da “economia liberal”, porém, não por isso, com menos domínio sobre a vida.

O processo histórico de mediação tem sido não um intercâmbio igual, mas sim um movimento unilateral da posição transcendente da soberania para o plano de imanência do capital. Foucault segue esse movimento em sua análise da passagem no governo europeu entre os séculos XVII e XVIII de “soberania” (uma forma absoluta de soberania centralizada na vontade e na pessoa do príncipe) e “governamentalidade” (uma forma de soberania

¹³ Em Hobbes (2008), o conceito *estado de natureza* pode ser entendido como situação em que os indivíduos, por medo de uma morte violenta, vivem isolados e em luta permanente. A vida não tem garantias. A propriedade não contém autoridade. O que rege a preservação da vida e a conservação das conquistas é força do qual se dispõe para conservá-las. O que vigora é um estado latente de guerra de todos contra todos.

¹⁴ Termo em si mesmo conflituoso, já que o próprio conceito de economia advém da palavra grega *oikonomos* – administrador da casa, esfera privada –, que por definição não poderia manter nenhuma relação com o conceito também grego advindo da palavra *polis* – assuntos públicos, esfera política.

expressa mediante uma economia descentralizada de governo e administração de bens e populações). Essa transição entre formas de soberania coincide consideravelmente com o primitivo desenvolvimento e expansão do capital. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 349-350)

Nesta alusão atribuída à Foucault, referente ao movimento de transição entre tais formas de soberania, o poder de economia política congrega forças de considerável importância na ação de regulação de bens e população exercida pela atividade de gestão. Nesta configuração de poder, a força do Estado, além de já configurar-se reduzida, praticamente se exime, figurando-se como mero coadjuvante nas operações da política urbana, deixando nas mãos de forças capitalistas a determinação dos rumos do desenvolvimento, fomentando, assim, a implantação do urbanismo enquanto um dispositivo¹⁵ hegemônico de governamentalidade, o governo econômico da vida dos homens. Note-se que, nesta forma de poder um interstício é aberto pelo próprio exercício do Estado de intervenção mínima, onde o fenômeno econômico do capitalismo se infiltra, dilatando sua abrangência. Destarte, frente à atual indução exercida por esta hegemonia produtora de subjetivações, fundamentalmente benévola ao capital, os instrumentos do planejamento em voga, que se proferem em acordo com a Reforma Urbana do país, dispõem-se à mercê da influência dessas forças governamentais que fazem-se soberanas, esvaziando de sentido o ordenamento judiciário encarregado de demarcar os limites à violência neoliberal que transgrede os direitos, em tal ordenamento, afirmados pelo Estado.

A partir de então, afere-se que a ineficácia atribuída à implementação e a obsolescência desempenhada pelos Planos Diretores não faz-se contingente, pois, existe na elaboração/revisão de tais Planos uma força que age pelas sombras e não lhes permite atingir viabilidade de aplicação, fazendo-os figurar como mecanismos enunciativos de uma prática discursiva que produz respaldo em um circunscrito campo de articulação política a que lhes convêm. Somando-se a isso, a confluência entre planejamento urbano de cunho democrático e de cunho neoliberal num mesmo produto – Plano Diretor Estratégico – apenas encontra incompatibilidade quanto ao enunciado de seus princípios, pois a intenção oculta no estabelecimento de tal confluência é, nada mais que, a tentativa de apaziguamento da evidência do choque entre aquilo que se “diz” e aquilo que, de fato, se “faz”. Além do mais, em torno do mote participacionista, a existência enunciativa que o insere como um componente legal e fundamental nos processos de decisão da política urbana não configura um rebatimento prático, radicando-se como meio de cooptação que tenta silenciar os agentes que se empenham por uma reforma urbana que extrapole o reles discurso.

Diante de tal axioma hasteado sobre um atroz regime de exceção, torna-se digna de nota uma breve passagem de *Homo Sacer*, onde Giorgio Agamben (2002, p. 32) discorre acerca da exceção soberana: “Aquilo que não pode ser em nenhum caso incluído vem a ser incluído na forma da exceção.” Partindo deste apotegma, o desafio, então, pulula sua urgência, pois aquilo que parece-nos conflitante pelos caminhos legais do planejamento e da gestão das cidades brasileiras, revela-se incluso no regime de exceção da soberania que se conduz, de modo imanente, pelas vias do não-dito. Localizada num limiar, tal soberania proclama-se pertencente à lei, sem, contudo incluir-se nela, e simultaneamente, excluída da lei, mas, entretanto, incluindo-se nela. Ela procura, nos rastros da prática discursiva, um terreno livre para expressar-se sem desvelar sua bestial face.

¹⁵ Os dispositivos, como nos mostrou Foucault, são instrumentos ou mecanismos de poder que produzem e controlam os hábitos, os costumes, as condutas e as práticas produtivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio. (2002). *Homo Sacer*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. (2011). O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. (2010). *O anti-édipo: capitalismo e esquizofrenia 1*. São Paulo: Ed. 34.
- FOUCAULT, Michel. (1987). *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- _____. (1999). *Em defesa da sociedade: curso no Celege de France (1975 - 1976)*. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2008). *L'archéologie du savoir*. Original de 1969. Paris : Gallimard.
- GENZ, Karin. (2006). *O Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana*. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. (2001). *Império*. Rio de Janeiro: Record.
- HOBBS, Thomas. (2008). *O Leviatã*. São Paulo: Ícone.
- LEFEBVRE, Henri. (2009). *Le droit à la ville*. Original de 1968. 3. ed. Paris: Economica.
- LINDBLOM, Charles. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, v. 29. p. 79-88.
- LINDBLOM, Charles. (1965). *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.
- ROLNIK, Raquel. (2012). *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>
- SALES, P. (2011). Operações Urbanas Consorciadas. In: IPPUR - OBSERVATÓRIO DAS CIDADES. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades - CD anexo em: *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ.
- VAINER, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consenso*. Petrópolis: Vozes.

VILAÇA, Flávio. (2012). *Estatuto da Cidade: para que serve?*. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0d%0a/4/26206>

VILAÇA, Flávio. (2005). *A ilusão do Plano Diretor*. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf