

# Textos para Discussão N°8

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE GEOGRAFIA, GESTÃO DAS CIDADES E PARTICIPAÇÃO

Iván G. Peyré Tartaruga  
Álvaro L. Heidrich

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário: Ariosto Antunes Culau**



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Roberto da Silva Wiltgen

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Míriam De Toni

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE GEOGRAFIA, GESTÃO DAS CIDADES E PARTICIPAÇÃO\*

Iván G. Peyré Tartaruga

Geógrafo da Fundação de Economia e Estatística

Álvaro L. Heidrich

Doutor em Geografia Humana pela USP, professor no Departamento de Geografia da UFRGS e orientador do primeiro autor.

### Resumo

*Este artigo trata da participação dos cidadãos na gestão das cidades através de processos decisórios participativos à luz, sobretudo, do conhecimento geográfico. Com este objetivo, de caráter analítico, são utilizados os conceitos de território e de lugar que parecem ser os mais adequados para este fim; este definido, grosso modo, como o espaço da vivência e da convivência (cotidiano), enquanto aquele como o espaço do poder (relações de poder). Perpassando considerações a respeito da identificação das pessoas com os seus lugares e os possíveis processos de autonomia dos territórios da cidadania, o texto conclui que é no local onde estão as maiores esperanças de sucesso da gestão urbana.*

---

\* O presente texto tem como base o projeto de mestrado do autor, apresentado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS e no 4º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia - ANPEGE, USP, março de 2002.

O tema da gestão das cidades é, desde algumas décadas, um tema central na problemática realidade brasileira. Hoje um pouco mais de 80 % das pessoas vivem nas áreas urbanas, o que mostra quantitativamente a importância do tema. Mas o fundamental do tema está, a nosso ver, num aspecto qualitativo, relacionado ao quantitativo também, que é a reunião das mais diferentes realidades de vida no espaço urbano, sobretudo das grandes cidades: diferentes formas de trabalho, de origem (migrações), de intersubjetividade – a diversidade socioespacial.<sup>1</sup> A gestão urbana deve tentar apreender essa complexidade do espaço urbano para não ser, como parece estar, devorada por esta mesma complexidade.

Nesse sentido, defendemos que uma alternativa, para essa questão, seria a participação dos cidadãos na gestão urbana através de processos decisórios participativos, e que não fossem meramente consultivos. Mas uma participação política efetiva que tenha em conta alguns aspectos que serão abordados a seguir.

Primeiramente, quando pretendemos abordar a questão da participação política coloca-se como imprescindível a utilização do seguinte pressuposto teórico: a impossibilidade da explicação objetiva e completa da realidade social em que estamos situados.<sup>2</sup> Em outras palavras, a constatação citada anteriormente da existência de diversas realidades, que são construídas respectivamente por diferentes indivíduos em situações singulares. Aqui aparece o conceito de *situação*, importante para esta teorização; que é determinado pelas condições materiais e imateriais da história de cada pessoa, e que influenciam, algumas vezes de forma determinante, as interpretações e as ações da pessoa. Daí decorre a idéia de que a realidade “completa” – material e interpretada – é feita, sobretudo, pela totalidade dos sujeitos de um dado espaço e, também, exteriores a esse espaço, e o meio. Essas considerações, por si só, comprovam a relevância de processos participativos para a tomada de decisões em diferentes escalas.

Há, sem dúvida, uma ligação dessas idéias com a concepção marxista de história, na qual a história é feita pelas aspirações dos homens – suas finalidades – e pelas circunstâncias, e que é impossível a separação entre os fins, dos homens, e as circunstâncias.<sup>3</sup> Nesse contexto, sobretudo quanto à finalidade, é que aparece o *cotidiano*. O retorno dessa concepção histórica, marxista, coloca a vida cotidiana não só como o “*refúgio dos cétricos*”, mas, também, como “*o ponto de referência das novas esperanças da sociedade*”.<sup>4</sup> Nesse último, enfatiza-se que é na vida cotidiana onde estão as vontades individuais. Um cotidiano que pode aparecer como senso comum; senso comum na sua acepção benigna, caracterizado pela não aceitação, às cegas, de vanguardismos iluminados<sup>5</sup> e como

---

<sup>1</sup> Milton Santos destaca que esta diversidade socioespacial é aumentada e enriquecida sobretudo pela presença dos pobres na cidade. Cf. Milton SANTOS, 1999, p. 259.

<sup>2</sup> Cf., especialmente, GADAMER, 1997; MORIN, 2000; MATURANA, 1994; e, abordando na perspectiva dos métodos de governo e utilizando-se da obra de Gadamer, MATUS, 1998.

<sup>3</sup> Essa concepção é retomada em HELLER, 1985.

<sup>4</sup> MARTINS, 2000, p. 56-57. Esse refúgio diz respeito ao “... ceticismo decorrente das desilusões que têm acompanhado a notável capacidade de auto-regeneração da sociedade capitalista” (ibid., p. 55).

<sup>5</sup> Similar ao senso comum emancipatório em Boaventura de Sousa SANTOS, 2000.

um método de produção de significados<sup>6</sup> dos atores envolvidos. Nesse último, não somente a junção de significados dos diferentes sujeitos, como também, e principalmente, a criação de novos significados da junção dos sujeitos.

Nesse contexto destacam-se as pessoas simples, aqueles que estão imersos no cotidiano, que buscam uma vida melhor para si e para os outros. Os verdadeiros protagonistas da história, mas um protagonismo oculto em que os próprios protagonistas não sabem de seu protagonismo. E que, portanto, devem ser compreendidos, com o propósito de perceber e alcançar o que pode parecer caótico, inútil e pobre. Isso nos obriga a ter um olhar que revele o que está atrás das aparências, compreendendo as diferentes “situações”. O termo pobre, anteriormente usado, caracteriza uma situação, portanto uma visão da realidade específica que pode possuir uma riqueza interpretativa e de possibilidades de abordagem dos problemas que atingem uma cidade.<sup>7</sup> Porém, deve-se distinguir pobreza e miséria, pois esta está mergulhada na privação total – o mendigo, o pedinte – e, portanto, sem condição alguma de criação afirmativa e daquela advém a riqueza de que estamos falando.<sup>8</sup> Essa riqueza manifesta-se através dos “*símbolos ‘de baixo’, produtos da cultura popular, [e que] são portadores da verdade da existência e reveladores do próprio movimento da sociedade*”.<sup>9</sup>

Destacando o caráter geográfico desta análise, utilizaremos os conceitos de território e de lugar, que parecem ser os mais adequados para esta análise.<sup>10</sup> O *território* define-se aqui, de modo mais abrangente do que da concepção clássica vinculada ao Estado-nação<sup>11</sup>, como o espaço determinado e delimitado por e a partir de relações de poder, que define, assim, um limite (alteridade) e que opera sobre um substrato referencial.<sup>12</sup> Com efeito, as cidades estão recortadas pelos mais diferentes territórios: das associações de moradores, das religiões, da prostituição, do tráfico de drogas. É através dos territórios, e seus respectivos substratos referenciais, que podemos conseguir indícios para a descoberta dos cotidianos, dos significados originados do senso comum.

O conceito de *lugar* é definido como o espaço da vivência e da convivência, tendo como ponto de referência o cotidiano. O lugar, portanto, está intimamente vinculado a uma das concepções principais desta investigação – o cotidiano. Além disso, o conceito de território, também, está relacionado ao cotidiano, mas de forma diferente ao de lugar; o de território relaciona-se mais com a ação de apropriação, e de transformação, do espaço, enquanto o de lugar com a construção da compreensão desse mesmo espaço. Esses dois conceitos, portanto, iluminam de ângulos diferentes a vida de todos os dias, revelam a dimensão espacial do cotidiano.

---

<sup>6</sup> Cf. MARTINS, op. cit., p. 61.

<sup>7</sup> Cf. Milton SANTOS, 1999 e 2000.

<sup>8</sup> Cf. *ibid.*, p. 132.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 145. Essa cultura popular é bem diferente da cultura de massas que se caracteriza pela submissão ideológica ao poder e ao mercado (*ibid.*, p. 145).

<sup>10</sup> Conceitos esses que são balizadores da geografia, juntamente com os de espaço geográfico, trabalhado nesta análise de forma implícita, de paisagem, de ambiente e, também, de região. Cf. SUERTEGARAY, 2000.

<sup>11</sup> Cf. a crítica à concepção clássica de território em RAFFESTIN, 1993.

<sup>12</sup> SOUZA, 1995.

Com posse desses conceitos podemos verificar a existência de identidades. Diferente da idéia de *papel*, a *identidade* não é definida simplesmente por normas estruturadas pelas instituições ou pelas organizações da sociedade: as “... *identidades são fontes mais importantes de significado do que papéis, por causa do processo de autoconstrução e individuação que envolvem*”.<sup>13</sup> Essas identificações podem caracterizar-se também como processos constantes de transformação, ou de reconstrução, demonstrando que essas coletividades estão sempre inacabadas; reflexo da sociedade real.

Verificamos que muitas dessas identidades no espaço urbano têm por base o lugar – a rua, a favela, o bairro.<sup>14</sup> Não o lugar antropológico de Marc Augé,<sup>15</sup> mais condizente à realidade européia ocidental, pois a urbanização brasileira foi um processo acelerado e desordenado, que não permitiu o estabelecimento de um acervo orgânico de valores e tradições no espaço urbano e no longo prazo de gerações. Os lugares, sobretudo nas periferias das grandes cidades, foram construídos no curto prazo, nos últimos 40 anos.<sup>16</sup>

Utilizando-se dos pressupostos e idéias arrolados anteriormente, podemos abordar os processos de autonomização dos cidadãos. Destacando a impossibilidade da autonomia individual e enfatizando, ou procurando, sempre a construção de autonomias de caráter coletivo. Não é possível na vida do sujeito a eliminação total do discurso do outro, caso contrário este processo seria não-histórico; de forma mais abrangente, não-situacional. O sujeito é sempre influenciado no seu pensar e no seu fazer pelo meio, pelos seus amigos e inimigos, pelo outro definitivamente.<sup>17</sup> Isso enfatiza também o papel da intersubjetividade que aparece no processo de comunicação entre os indivíduos. Daí decorre a importância da comunicação das pessoas, como necessária para a construção da autonomia.<sup>18</sup> Geograficamente, a autonomia seria percebida nos territórios construídos – através de ações comunicativas – de modo autêntico pelas coletividades e que muitas vezes têm como substrato referencial o lugar.

**Assim, coloca-se, como essencial, a observação da linguagem verbal de caráter oral. Com efeito, nas ações comunicativas ocorre a possibilidade do surgimento do reconhecimento recíproco entre esses atores, na perspectiva de uma emancipação humana. Além do mais, a**

---

<sup>13</sup> CASTELLS, 1999, p. 23.

<sup>14</sup> Essas identidades podem assumir uma das três formas e origens de construção das identidades propostas por Manuel Castells: a *identidade legitimadora*, pela qual as instituições dominantes tentam legitimar seu domínio; a *identidade de resistência*, criada pelos que são dominados ou desvalorizados, com o intuito de resistir e sobreviver à dominação; e a *identidade de projeto*, em que os atores sociais utilizam algum elemento cultural para construir uma identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade. Cf. *ibid.*, p. 24.

<sup>15</sup> Cf. AUGÉ, 1994.

<sup>16</sup> Podemos considerar que isto se aplica à maioria das cidades brasileiras.

<sup>17</sup> O realce da autonomia coletiva tem sua comprovação fundamentada, mais fortemente, na psicanálise; ver CASTORIADIS, 1982, p. 122 e ss. Utilizando-se da obra de Castoriadis, temos essa abordagem autonomista no âmbito da gestão e do planejamento em SOUZA, 2000.

<sup>18</sup> Similar à ação comunicativa de Habermas, que propõe os indivíduos como falantes e ouvintes que se referem a algo no mundo objetivo, no mundo social e no mundo subjetivo. Cf. HABERMAS, 1989.

**tradição na cultura popular, principalmente no Brasil, é mais oral do que escrita<sup>19</sup>, o que satisfaz nossas considerações em relação à função e à importância do que as pessoas simples e pobres têm a dizer. Em suma, a compreensão, numa perspectiva hermenêutica, das formas simbólicas, das ações e das relações passa pela comunicação – linguagem.<sup>20</sup>**

Tais considerações obrigam-nos a utilizar o conceito de *discurso* da análise do discurso, que é um conceito relacionado com as condições sociais de sua produção e com o contexto da linguagem.<sup>21</sup> Portanto, discurso não é somente o texto concreto, o que se disse, ele é atravessado por uma história e por condições intersubjetivas e do meio; é no discurso que podem aparecer os significados. Ademais, no ato discursivo articulam-se fenômenos lingüísticos e processos ideológicos (conscientes e, até mesmo, inconscientes).<sup>22</sup> E no que tange à geografia, “*gente junta cria cultura e, paralelamente, cria uma economia territorializada, uma cultura territorializada, um discurso territorializado, uma política territorializada*”.<sup>23</sup>

Dessa forma, em processos participativos de gestão, existe a possibilidade de surgirem dois tipos de informações. O primeiro tipo diz respeito às informações que vêm diretamente das pessoas simples e/ou pobres que participam do processo. Essas pessoas trazem o conhecimento dos seus lugares, um conhecimento que é profundo por estar fundamentado no cotidiano, e imprescindível para o gestor porque jamais conseguirá alcançar este conhecimento somente com suas “técnicas”. A administração municipal possui sempre informações incompletas para a tomada de decisões, limitação inerente ao Estado, e, portanto, aquelas informações tendem a amenizar esta limitação.

O outro tipo de informação vem do processo de comunicação entre os diferentes indivíduos, no qual a nova informação é construída no diálogo – negociação – sobre os problemas que afligem os sujeitos. O que torna possível o surgimento do novo através do velho, isto é, da confluência de conhecimentos já estabelecidos aparece o novo, um novo sustentado pela intersubjetividade – como já posto sobre a junção de significados. E essas informações tendem a ser melhores quanto maior for o diálogo entre os diferentes sujeitos (políticos, técnicos e cidadãos) sempre quando for possível que o consenso supere o conflito. Contudo, esse diálogo torna-se muitas vezes quase impraticável em função das diferenças entre os sujeitos, o que traz a necessidade da “teoria da tradução” proposta por Boaventura de S. Santos, na qual as diferentes lutas e aspirações dos sujeitos devem ser, em primeiro lugar, mutuamente inteligíveis, e que a tolerância ao outro e a capacidade de autocrítica de cada sujeito parecem ser fundamentais.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Cf. FREIRE & NOGUEIRA, 1999, p. 29.

<sup>20</sup> SANTIBÁÑEZ YÁÑEZ, 1999, p. 14.

<sup>21</sup> Cf. SOTO, 1998, p. 162 e ss; e BRANDÃO, 1998, p. 11-12.

<sup>22</sup> Cf. *ibid.*, p. 12.

<sup>23</sup> Milton SANTOS, 2000, p. 144 [sem grifos no original].

<sup>24</sup> Cf. Boaventura de Sousa SANTOS, *op. cit.*

Até aqui quase que não foram considerados os elementos externos – as verticalidades de que fala Milton Santos<sup>25</sup> – que afetam os espaços urbanos, e que sem dúvida alguma são capitais. Na verdade, as considerações anteriores, centradas muito mais nas horizontalidades, consideram implicitamente esses elementos. Com efeito, podemos defender isso em duas formas complementares – do conhecimento e da ação. Por um lado, o conhecimento da racionalidade global só pode ser apreendido, de forma consistente, pelos cidadãos na escala local, salvo se o processo de alienação for muito forte, caso contrário é no lugar que se pode compreender o global; pois a racionalidade global possui o centro de comando “desterritorializado”, isto é, longe do lugar, mas é o lugar que sofre sua ação. Por outro, o fortalecimento da racionalidade local, dos lugares, é um contraponto à racionalidade global que tenta impor a sua racionalidade, e o sucesso desta imposição depende, em diferentes graus, da resposta dos lugares. Daí decorre a conclusão de que, apesar de suas limitações, é no local onde estão as maiores esperanças.

---

<sup>25</sup> Ver horizontalidades e verticalidades em Milton SANTOS, 1999, p. 223 e ss.



## BIBLIOGRAFIA

- AUGÉ, Marc. *Não-lugares* : introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, SP : Papyrus, 1994.
- BRANDÃO, Helena H. Nagamine. *Introdução à análise do discurso*. 7. ed. Campinas, SP : UNICAMP, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo : Paz e Terra, 1999. v. 2: O poder da identidade.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- FREIRE, Paulo & NOGUEIRA, Adriano. *Que fazer* : teoria e prática em educação popular. 5. ed. Petrópolis : Vozes, 1999.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método* : traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 2. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Observaciones sobre el concepto de acción comunicativa (1982). In: \_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa* : complementos y estudios previos. Madrid : Cátedra, 1989. p. 479-507
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. 2. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1985.
- MARTINS, José de Souza. *Sociabilidade do homem simples* : cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo : Hucitec, 2000.
- MATURANA, Humberto. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Colección Hachette/Comunicación. CED Ediciones Pedagógicas Chilenas, S. A. Santiago de Chile, 1994.
- MATUS, Carlos. *Adiós señor presidente*. Santiago de Chile : LOM, 1998.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 4. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2000.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo : Ática, 1993.
- SANTIBÁÑEZ YÁÑEZ, Cristián. En torno a las metodologías cualitativas. *Sociedad Hoy – Revista de Ciencias Sociales*, Concepción (Chile), v.1, n. 2-3, p. 11-23, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum* : a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 2. ed. São Paulo : Cortez, 2000. v. 1: A crítica da razão indolente : contra o desperdício da experiência.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço* : espaço e tempo : razão e emoção. 3. ed. São Paulo : Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização* : do pensamento único à consciência universal. 3. ed. Rio de Janeiro : Record, 2000.
- SOTO, William H. G. A análise do discurso nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia – PPGS/UFRGS*, Porto Alegre, v. 9, p. 161-187, 1998.

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; CORRÊA, Roberto L. (organizadores). *Geografia : conceitos e temas*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

\_\_\_\_\_. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. *Território/LAGET, UFRJ*, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 67-99, jan./jun. 2000.

SUERTEGARAY, Dirce M. A. Espaço geográfico uno e múltiplo. In: \_\_\_\_\_; BASSO, Luís A.; VERDUM, Roberto (organizadores). *Ambiente e lugar no urbano : a Grande Porto Alegre*. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 2000.