TÍTULO: PRÁTICAS DE GOVERNO QUE PROMOVEM O APRENDIZADO SOCIAL, OS CONSENSOS, E O DESENVOLVIMENTO DO BEM ESTAR COLETIVO NA CIDADE[1]

Área Temática: Desenvolvimento e Sociologia

Milton Cruz
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
mcruz@portoweb.com.br

RESUMO
Este artigo faz uma reflexão sobre as práticas dos governos municipais de Porto Alegre, uma cidade com população de mais 1,3 milhões de habitantes, no período que vai da década de 1970 ao final dos anos 1990, quando da formulação e implementação de políticas públicas relacionadas com o planejamento e a organização da cidade. Esta reflexão tem como referenciais a literatura do campo de estudos das políticas públicas, que aborda o desenvolvimento como resultado da interação entre instituições e atores sociais, os estudos que tratam da participação social na elaboração de políticas públicas, e os instrumentos inovadores de planejamento previstos na legislação pós Constituição Federal de 1988. A análise dos processos de planejamento praticados nas Administrações Municipais, busca superar os limites dos estudos que tradicionalmente levam em consideração apenas a legislação vigente, o "desenho" e as competências formais das instituições, e excluem o estudo da prática dos formuladores e dos operadores da política pública nos contextos onde ocorrem as interações entre os representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado. O estudo apresenta os limites da participação "voluntarista" e dos conselhos municipais atrelados ao Estado organizado para o controle da sociedade civil, mas também aponta para a possibilidade da constituição de redes sociais capazes de criar instituições organizadas para o aprendizado social, o desenvolvimento da cidadania e a construção do bem estar coletivo nas cidades brasileiras.
Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, políticas públicas, planejamento participativo, bem estar coletivo nas cidades.

ABSTRACT
This article is a reflection on the practices of governments of Porto Alegre, a city with a population of over 1.3 million inhabitants, in the period from the 1970s to the late 1990s, when the formulation and implementation of public policies related to the planning and organization of the city. This reflection has the references to the literature of the field of public policy studies, which discusses the development as a result of interaction between social actors and institutions, studies that deal with the social participation in public policy development, and innovative planning tools provided in law after the Constitution of 1988. The analysis of the planning processes carried out in the Municipal Administrations, seeks to overcome the limitations of the studies that traditionally take into consideration only the current legislation, the "design" and the formal powers of institutions, and excludes the study of the practice of the makers and operators in the public policy contexts in which interactions occur between the representatives of the State, civil society and market. The study shows the limits of the "proactive" and councils to tie up with to the state organized for the control of civil society, but also points to the possibility of social networking can create institutions organized for social learning, the development of citizenship and the construction of collective well-being in brazilians cities.

[1] Este artigo tem como base as informações coletadas e análises realizadas entre 2004 e 2005, para a elaboração da dissertação de mestrado defendida e aprovada na UFRGS, em 2006, e pesquisas, entrevistas e observações de campo e estudos ainda em andamento para a elaboração da tese de doutorado, nesta Universidade. Dissertação de Mestrado - Autor: MILTON CRUZ. Título: **O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.** Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). UFRGS. Porto Alegre. 2006.192 p.

Keywords: sustainable development, public policy, participatory planning, collective well-being in cities.

Referencial teórico para o estudo da política de planejamento da cidade

Este artigo é um estudo da Política Pública praticada em contexto local, com ênfase para a análise do processo de decisão dos governos na escolha dos atores que devem participar, dos temas que entram na agenda, e da metodologia de elaboração da política de planejamento da cidade. O referencial teórico da pesquisa utiliza os conceitos e definições do campo de estudos das Políticas Públicas (na perspectiva da investigação das instituições, do "bom" governo, do entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações), as conclusões de estudo sobre a democracia e o Estado de bem-estar, a perspectiva que relaciona desenvolvimento e instituições de governança, e a avaliação crítica de urbanistas e planejadores sobre o processo de planejamento urbano praticado no país (MURTA, 2005; ROLNIK, 2005; AGUILAR VILLANUEVA, 2004; EVANS, 2003; SOUZA, 2003; FREY 2005; MARQUES, 1997; NYGAARD, 1998; OFFE, 1989; COVRE, 1983).

Na perspectiva de Claus Offe (1989), se analisa a política de planejamento da cidade enquanto política pública que busca construir bens públicos[2] para a sociedade urbana, esta enquanto coletividade portadora de interesses comuns, como o acesso a bens e serviços de transporte, saúde, educação, cultura, lazer e habitação. Investiga-se se as instituições envolvidas no processo de planejamento contribuem para a estabilidade e viabilidade do sistema político composto pelas três componentes estruturais da sociedade contemporânea: o Estado de direito, a democracia representativa, e as políticas do bem-estar. Esta perspectiva remete para perguntas como: O governo eleito, membros do Executivo e do Legislativo, busca formular a política a partir de preocupações com o bem-estar do cidadão urbano, com o exercício das funções urbanas (segurança e trânsito – direito de ir e vir, prevenção da irregularidade – direito de moradia, etc.), ou com o exercício do poder legitimado pelo voto e a reprodução da carreira política? Quais as principais tensões geradas pelos interesses do mercado no conflito com a política pública orientada para o bem-estar da sociedade urbana?

As práticas dos atores políticos e gestores municipais podem orientar-se para a reprodução das relações que dominam o campo da política de planejamento e organização da cidade ou para a sua transformação. Espera-se que as práticas transformadoras estejam orientadas para a construção do bem comum, para a inclusão da diversidade de interesses existentes na sociedade urbana na política de planejamento municipal, e para a valorização do potencial dos agentes do espaço urbano de criar alternativas para os problemas da cidade. As práticas orientadas para a reprodução buscariam garantir o desenho da política pública orientada pelos interesses privados e do mercado.

Evans (2003) apresenta a ideia de que o desenvolvimento, nas sociedades em que as tecnologias e o conhecimento assumem destaque, deve basear-se na qualificação das instituições de governança. Evans (2003, p. 20-62) destaca a migração das teorias sobre o desenvolvimento focadas no acúmulo de capital (o fundamentalismo do capital) para a ênfase em temas como as tecnologias, as ideias e as instituições. Nesta perspectiva, passa-se a considerar a qualidade das instituições de governança um elemento-chave para fomentar o desenvolvimento. Ele cita as experiências do FMI que falharam em seus propósitos de fomentar o desenvolvimento na América Latina por desconsiderarem as especificidades das instituições locais. A Argentina seria um caso exemplar de adoção das teses da "monocultura institucional" que se mostraram ineficazes.

Evans (2003) defende a abertura de estratégias de desenvolvimento focadas nas instituições e na capacidade institucional. O desenvolvimento seria impulsionado por ideias e instituições. A qualidade das ideias e das instituições explicaria taxas diferenciais de desenvolvimento. Estas qualidades podem ser aferidas através da análise do processo de planejamento e de gestão que os governos locais adotam para formular suas políticas públicas. É de se esperar que governos e instituições que investem em educação e capacitação, que mobilizam suas equipes técnicas para a formulação de soluções para os problemas da cidade, que buscam o aprimoramento do processo de tomada de decisão para a construção do bem

[2] Para Claus Offe "o bem público só existe se houver uma coletividade onde as pessoas se sintam pertencentes". OFFE, Claus. *A democracia contra o Estado do bem-estar? In: Capitalismo desorganizado.* Editora Brasiliense. 1989. Brasil. SP. Cap. 8. p. 269-317

público, e que valorizam as recomendações dos diferentes campos da ciência, estejam agregando qualidade às políticas públicas e ao espaço público local. Neste enfoque o desenvolvimento é visto como resultante da ação de atores econômicos e sociais que respondem a incentivos. "Os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver ideias e tornam-se centrais na determinação da taxa de desenvolvimento" (EVANS, 2003, p. 26).

Evans (2003) propõe uma "virada institucional" que assuma novos pontos de partida, tanto na teoria quanto nas práticas de desenvolvimento, que superem propostas estéreis como a de menos governo que tem conduzido à governança ineficiente, atomização dos cidadãos e paralisia política. Os exemplos da China, Vietnã e Malásia revelam padrões institucionais híbridos em relação ao ideal proposto pela "monocultura institucional" das Instituições de Financiamento Internacional e dos modelos anglo-americanos.

O novo ponto de partida pressupõe que se assuma uma nova concepção de desenvolvimento. Um processo de escolha social com o envolvimento contínuo e deliberativo dos cidadãos na definição das prioridades econômicas. Instituições fortemente democráticas criariam melhores possibilidades de se fazer escolhas na formulação de políticas públicas. Evans (2003) cita Amayarta Sen (1999, p. 291) para quem "processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento". As instituições deveriam promover debates e intercâmbios públicos, contribuir para a construção de fóruns e regras organizacionais orientadas para a construção de consenso social, estes como elementos do desenvolvimento. A "instituição da escolha social" teria capacidade institucional superior ao sistema tecnocrata de atribuição de valores.

Evans (2003) propõe a democracia deliberativa ou a governança fortalecida pela participação, ou seja, o processo de planejamento, a solução de problemas e as estratégias sendo formulados através do envolvimento dos cidadãos que propõe e alteram suas preferências durante a interação em espaços públicos caracterizados pela forte interação dos atores. Os processos deliberativos tradicionais como a participação nas eleições ou o exercício dos direitos civis seriam fortalecidos pelos processos de escolha social que interferem na qualidade das políticas públicas. Para isso, deveriam ser constituídas instituições deliberativas auto-sustentáveis (aquelas em que os indivíduos acreditam valer a pena investir o seu tempo e que estão decididos a apoiar os partidos que as defendam), que se mostrem capazes de superar a oposição dos que dominam os processos de tomada de decisão. A governança fortalecida pela participação adquiriria força e estabilidade política e contribuiria para a qualidade do desenvolvimento.

Evans (2003) analisou as experiências de Porto Alegre (Brasil) e Kerala (Índia) que assumiram, respectivamente, o Orçamento Participativo e a Descentralização Democrática em suas gestões, concluindo que um controle social mais eficaz sobre as despesas públicas estimula o cidadão a investir em bens coletivos, tornando estes sistemas participativos mais transparentes, com maior poder para priorizar o interesse público, menos vulneráveis em relação à apatia e (acrescentaríamos) às práticas clientelistas que atrelam os governos a processos de negociação em que dominam os interesses privados.

A abordagem de Evans orienta a pesquisa na busca de espaços e práticas institucionais promotoras de uma governança com maior qualidade e legitimidade social na formulação de políticas públicas capazes de resolver problemas da sociedade urbana, de produzir bens de interesse coletivo, e sujeitas ao controle social.

Celina Souza (2003) assume uma perspectiva teórica que admite uma "autonomia relativa do Estado" que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Celina Souza (2003) propõe que se veja a política pública "como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Ciclo que se constitui de estágios como o da definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação". A definição da agenda (*agenda setting*) coloca questões como: porque alguns temas entram na agenda política enquanto outros são ignorados, que participantes e que processos atuam como um incentivo ou como um ponto de veto, como é gerado o consenso ou como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema.

Utilizando-se esta abordagem da política pública como um ciclo deliberativo pode-se analisar a política de planejamento urbano como um processo que envolve (1) a escolha do método– que define os objetivos, o processo de formulação, o tipo de envolvimento e os agentes que participam –, (2) a definição da agenda – na qual se definem os temas, os problemas, – (3) o diagnóstico e formulação de soluções, (4) a deliberação - escolha de opções, os vetos, e (5) o resultado do processo.

A investigação do ciclo da política de planejamento orienta para a análise da especificidade do estilo de atuação do governo, do modo de envolvimento dos atores, dos recursos utilizados, e da ação dos grupos e coalizões que procuram interferir no debate e na formulação da política. Entre os agentes envolvidos na produção da política de planejamento urbano encontramos os profissionais e especialistas do planejamento (urbanistas e planejadores urbanos) que operam como os formuladores de propostas para a organização da cidade e resolução de seus problemas. Estes profissionais atuam como produtores que recebem, interpretam e dão forma para demandas oriundas dos atores que ocupam diferentes posições no espaço social urbano (que moram, trabalham e convivem em bairros de classe média ou de periferia, dotados de maior ou menor infra-estrutura e de serviços). As soluções propostas pelos formuladores podem priorizar a estética urbana, a funcionalidade do sistema de vias urbanas, a economicidade do ambiente construído, a regularização das habitações e dos lotes urbanos, entre outros temas que entram na agenda da política. Entre os representantes do mercado podemos citar as entidades empresariais do comércio – Clube dos Dirigentes Lojistas (CDL) e Federação do Comércio do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), da indústria – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), e da construção civil – SINSUSCON. Entre os representantes da sociedade temos a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), as associações de moradores, as entidades ambientalistas, as ONGs, os novos movimentos de bairro de classe média, os sindicatos de trabalhadores, e o Ministério Público que tem sido acionado frequentemente para arbitrar conflitos.

A entrada de novos atores e temas na agenda da política de planejamento pode indicar modificações na estrutura e no funcionamento deste campo, e nas estratégias dos atores, provocadas pelo processo de modernização da cidade[3], como sugere as recentes intervenções mediadoras do Ministério Público e a participação de movimentos de classe média de bairros de alta renda.

O modelo de arenas sociais foca a análise da política pública no estudo do modo como os empreendedores políticos (a *policy community*) transformam uma determinada circunstância ou evento em um problema da agenda pública. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características. Este método parte do estudo de situações concretas para investigar a interação entre as estruturas, as ações, as estratégias, os constrangimentos, as identidades e os valores. Segundo Celina Souza (2003), a força desse modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.[4] O modelo de arenas sociais pode orientar a investigação de novos atores que entram para o campo da política de planejamento da cidade, e que buscam dar visibilidade para problemas criados pelo mercado como a construção de "espigões" em áreas residenciais ou em regiões de proteção ambiental como a orla do rio.

O modelo do "equilíbrio interrompido" pode orientar a análise de períodos maiores de formulação da política de planejamento da cidade, como o percurso da política no século XX. No início do século XX dominaram os estudos sobre melhorias urbanas inspirados nas metrópoles mundiais (Londres, Paris, Nova York); na década de 30 destacaram-se os debates sobre as propostas da Carta de Atenas que propunham a

[3] Neste estudo, a modernização é entendida como um processo que resulta da "destruição criativa" do espaço construído e das representações e práticas sociais (que emergem das interações urbanas), provocada pelos ciclos da economia capitalista. David Harvey analisa este proceso de "destruição criativa" da cidade em "**A condição pós-moderna.** São Paulo. Edições Loyola. 1992. 349 p.". E Jane Jacobs analisa os impactos negativos desta "destruição criativa" nas relações de convivência nas grandes cidades norte americanas em "**Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo. Martins Fontes. 2001. 510 p".

[4] Apesar da escassez, no Brasil, de estudos sobre políticas públicas baseados nos modelos acima referidos, o trabalho de Marques (2000), analisando a formulação de políticas na área de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, utiliza o modelo das redes sociais e mostra que, ao contrário do padrão norte-americano de *lobbies* ou do corporativismo social-democrata europeu, a intermediação de interesses ocorre aqui de forma disseminada por inúmeros e diversos contatos pessoais entre os integrantes do governo e os interesses privados, intermediada por uma *policy community*. (nota da autora)

regulação das funções urbanas (habitação, trabalho, lazer, circulação); e no final da década de 50 temos a introdução da Lei do Plano Diretor como instrumento privilegiado para a regulação do desenvolvimento urbano, especialmente as regras para o controle do ambiente construído. Instrumento que persiste até hoje e que periodicamente reaparece valorizado no discurso de governantes, principalmente nos momentos de debate sobre o futuro da cidade. Mas o processo do planejamento tradicional vem, a partir da década de 1980, perdendo legitimidade na comunidade dos urbanistas, entre governantes e entidades da sociedade. O que poderia indicar tensionamentos provocados por subsistemas da política que operariam em direção da mudança do *status quo* que domina o campo da política de planejamento.

A emergência do que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público" e da "nova agenda dos governos para a política fiscal" (SOUZA, 2003), resultantes da crise fiscal e ideológica do Estado e do declínio do sonho pluralista da visão norte-americana de política pública, fizeram emergir a preocupação com a eficiência. Eficiência que, para alguns atores, seria alcançada por novas políticas voltadas para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, e para outros, com políticas públicas desenhadas com ampla participação social e com regras pré-anunciadas e acordadas. A discricionariedade das decisões tecnocráticas e burocráticas seria minimizada ou eliminada delegando-se poder a atores da sociedade civil e instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político. A participação de atores da sociedade e de instituições portadoras de alta credibilidade desvincularia a formulação da política do jogo eleitoral, dando-lhe continuidade e coerência.

Esta abordagem que busca dar maior eficiência, credibilidade, continuidade e coerência para a política pública pode orientar a investigação das iniciativas de entidades da sociedade civil ou da sociedade política no sentido de aumentar o grau de credibilidade das instituições encarregadas do planejamento urbano ou a criação de órgãos independentes que atuariam no campo da política, como os Institutos de Planejamento. Nesta perspectiva, buscar-se-iam as especificidades da política de planejamento em governos de coligações de partidos distintos como os da Frente Popular (PT, PCB, PSB, PV) – 1989 a 2004, e da coligação liderada pelo PMDB e PDT (PMDB, PDT, PTB, PPS) – 2005 a 2012. Qual a ênfase de cada uma das coligações para a política de planejamento da cidade? Se os governos da Frente Popular fixaram uma imagem para Porto Alegre como a cidade do Orçamento Participativo, do Fórum Social Mundial, e, em menor intensidade, do planejamento participativo, qual será a imagem que os governos liderados pelo PMDB e PDT deixarão para a cidade e para a política de planejamento urbano? O Orçamento Participativo e o planejamento participativo estariam modificando o padrão de formulação da política de desenvolvimento urbano? Ou é a lógica da disputa política imposta pelo jogo eleitoral entre partidos que continua influenciando decisivamente a agenda dos governos? As teorias do conflito e de definição da agenda (Cobb e Elder 1983; Cobb e Ross 1997; Bosso 1987) que apontam dificuldades dos grupos desfavorecidos e das novas ideias romperem com o sistema estabelecido de definição de políticas e os resultados obtidos por Baumgartner e Jones (1993) que constataram que a imagem política desempenha um papel crucial para expandir as questões para além do controle dos grupos de especialistas e de interesses que ocupam o que eles denominam de "monopólios políticos" podem explicar a resistência que vem criando obstáculos para a implementação plena dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que regulamentou os artigos voltados para a Política Urbana (art. 182 e 183), da Constituição Federal de 1988?

Na perspectiva do neo-institucionalismo, em particular a teoria da escolha pública, se buscaria investigar como as principais instituições envolvidas no processo de debate, formulação e implementação da política de planejamento da cidade, o Legislativo e o Executivo Municipal, agem em relação à "superioridade das decisões tomadas pelo mercado". Que modelo de desenvolvimento da cidade orienta o processo de decisão?

Assumindo os modelos e as perspectivas de análise da política pública para o estudo da política de planejamento da cidade deve-se levar em conta três elementos: o conteúdo da política de planejamento (*policy*); o processo conflituoso que produz a política (*politics*); e o arranjo institucional envolvido no debate, na decisão, e na implementação da política (os partidos e os políticos, instituições como o Executivo, o Legislativo, o Ministério Público, a mídia, e a esfera pública) (*polity*). O estudo deve buscar analisar a interação entre estes elementos que compõe o campo onde se debate, formula e decide sobre a

política de planejamento urbano. Campo que tem se caracterizado pela concentração do poder das decisões em poucos atores como o governo, as instituições estatais (Executivo e Legislativo), setores do mercado e alguns técnicos do planejamento e do urbanismo. Configuração de poder que tem privilegiado a inserção na agenda de temas de interesse dos grandes loteadores e incorporadoras da construção civil, e que tem dificultado a entrada de temas de interesse de setores populares como a habitação irregular (de baixa renda), o tema do ambiente urbano construído, o tema da preservação ambiental e cultural, o tema do saneamento, entre outros.

Covre (1983) faz a análise do pensamento tecnocrático, no período 1964 a 1981, buscando explicar a persistência do Estado autoritário no Brasil. Ela identifica na ideologia pós-liberal, "que domina a sociedade capitalista, na fase monopolista, até os dias de hoje", uma visão de mundo que tem como pivô organizador da sociedade a técnica e os intelectuais (burocracia, funcionários públicos, técnicos). Para o pensamento tecnocrático, são os intelectuais que devem dirigir a História com seu "saber" técnico isento e "expresso na formulação do planejamento" que visa "racionalizar" o processo histórico. Uma ideologia que teria Comte como um de seus precursores e Mannheim, Crozier e Galbraith como os principais responsáveis pelo seu desenvolvimento. Nesta perspectiva de análise, o pensamento tecnocrático representa a atualização do positivismo para o contexto da sociedade do capitalismo monopolista, dando um papel central, na formulação do planejamento da sociedade, aos intelectuais, os "iluminadores" dos homens políticos que, em nosso tema de análise, são os planejadores urbanos. A eles (homens que possuem espírito científico) cabe "interpretar" os problemas e propor as melhores soluções para todos que vivem na cidade. Os governos do planejamento tradicional assumiram esta concepção tecnocrática, restringindo a participação social ao cumprimento do que foi elaborado e decidido pelo governante e seus urbanistas. Esta característica do Estado autoritário no Brasil, o pensamento tecnocrático, ainda se manifesta no contexto dos anos 1990, como sugerem as análises de Fedozzi, citado por Borba (1998), sobre a burocracia da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre

> [...] operava com uma concepção de fundo e uma metodologia do tipo normativo - determinista, bastante comum na estrutura burocrática do Estado, onde o elemento político não é um dado endógeno do planejamento, onde, portanto, o conflito, a existência de vários sujeitos disputando seus projetos na sociedade, não é incorporado ao planejamento. *Para o planejamento tradicional (normativo) o 'sujeito' planeja para um 'objeto'. O sujeito, no caso é o Estado, e o objeto é a realidade econômico-social ou urbana*. O primeiro pode controlar o segundo, e como ele está sobre a realidade ou fora dela, o planejamento ganha fortes contornos de um projeto primado pela racionalidade técnica, onde o conflito, a incerteza dependente da capacidade das forças de gerar dinamicamente viabilidade para seus projetos numa realidade complexa e contraditória, não é incorporada pelo processo de planejamento (FEDOZZI, 1992: 2, grifos meus). (BORBA, 1998, p. 13, capítulo 4)

Para os atores que partilham deste pensamento tecnocrático - normativo o "sujeito" é o Estado. A ele cabe planejar o espaço urbano, segundo os preceitos da racionalidade técnica da ciência urbanística, e apresentar uma proposta de Plano para o "objeto", a sociedade civil e a cidadania, que devem tomar conhecimento e colaborar para sua implementação.

Urbanistas, planejadores e estudiosos da política pública apontam outro ator, com características peculiares, cuja participação é fundamental durante o ciclo de formulação da política de planejamento urbano, em contextos onde o governo reconhece a existência de interesses conflitantes, aceitando-os como característica do processo de formulação da política: são os "técnicos mediadores de interesses conflitantes" que desempenhariam o papel de mediadores entre as demandas do mercado, do Estado e da sociedade civil. A necessidade deste tipo de técnico surge quando se adota uma proposta metodológica de participação que entende que o conflito de interesses dificulta, mas não impede a construção de consensos sociais e políticos, que a explicitação e administração desse conflito, bem como o demorado processo de construção de consensos, é um desafio constante, inerente ao processo de planejamento, e que o conflito predomina nas tentativas de interação entre os principais atores envolvidos em processos participativos.

Marques (1997) também destaca a importância dos "mediadores setoriais" que cumpririam também uma função intelectual no interior do setor, no sentido gramsciano do termo, buscando estabelecer um campo normativo próprio e que podem estar no interior do Estado ou fora dele.

A participação, segundo os planejadores críticos do planejamento tradicional, se diferencia de acordo com o método de planejamento escolhido. Gandin (2001) identifica as idéias centrais que caracterizam o planejamento no gerenciamento de Qualidade Total, no Planejamento Estratégico e no Planejamento Participativo. São elas, respectivamente, qualidade, missão e participação. O Planejamento Estratégico teria como propósito último buscar a afirmação no mercado. O Gerenciamento da Qualidade Total buscaria a resolução de problemas de produção e de mercado e a satisfação do cliente. O Planejamento Participativo seria o único a assumir uma visão que avança para questões mais amplas e complexas, como a de ver como se contribui para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto e com a contribuição de cada um que participa da instituição, grupo ou movimento ou, mesmo, de uma cidade, de um estado e de uma nação. Os governos teriam como possibilidades de escolha metodologias que priorizam: - a qualidade da gestão (eficiência e eficácia na prestação dos serviços); - um melhor posicionamento da administração local num contexto de disputa por investimentos e mercados; - a participação ativa dos atores da sociedade civil visando à construção da cidadania; - ou uma combinação destas metodologias. Gandin (2001) identifica níveis em que a participação pode ser exercida. A participação não dependeria apenas da vontade política dos governantes e da capacidade de luta dos movimentos sociais. Ela necessitaria de instrumentos que organizem a participação social no ciclo de formulação da política pública. Os níveis da consulta e da colaboração, o mais freqüente na prática de hoje, é aquele em que a "autoridade" chama as pessoas para contribuírem com a proposta que ela escolheu; já no nível da participação as pessoas são envolvidas em um processo de construção em conjunto, uma construção de soluções e de "novos horizontes" no qual todos "crescem juntos".

A metodologia escolhida pelo governo para formular a política de planejamento urbano define qual o tipo de envolvimento dos atores, se a simples consulta, a colaboração ou a participação, e o objetivo deste envolvimento que pode ser a busca de legitimidade, a qualificação dos serviços ou transformação da realidade social. A "participação" nas modalidades de consulta e colaboração pode ocorrer através de entrevistas, pesquisas de opinião, reuniões e seminários, mas sem um compromisso dos responsáveis pela política de considerar estas sugestões como "insumos" que influenciarão no resultado final do ciclo da política. No planejamento participativo, a participação direta (que pode ocorrer em todas as fases do ciclo) propõe que os atores explicitem diferenças, conflitos e potencialidades, que apresentem as especificidades das situações. Esta tem por objetivo encontrar soluções que reduzam as desigualdades, aumentem os "ganhos" com os acordos coletivos e qualifiquem os atores do processo. Uma construção em conjunto que qualificaria a política pública, a cidadania, e transformaria a realidade social das cidades brasileiras, caracterizadas pela desigualdade.

Segundo planejadores e urbanistas críticos do processo de planejamento tradicional, a participação no planejamento participativo se diferenciaria da "participação" no planejamento tecnocrático e da "participação" no planejamento estratégico. Seria diferente tanto no tipo de envolvimento dos atores quanto nos objetivos da participação.

O estudo do ciclo da política de planejamento da cidade permite identificar quatro grupos de interesse que podem atuar no processo de formulação da política de planejamento urbano. São eles: os interesses do mercado, da sociedade, do governo e do Estado. Os interesses do mercado se apresentam através do mercado imobiliário e da construção civil e tendem a priorizar temas como a regulação do uso do solo e das construções, do parcelamento, do zoneamento e do sistema viário. Temas que se relacionam com o valor dos lotes e das edificações. Os interesses da sociedade relacionam-se com o acesso à moradia, educação, saúde, lazer e cultura, e o direito aos bens e serviços existentes na cidade. O Estado tradicionalmente se interessa na constituição de uma legislação urbana que garanta o funcionamento da cidade e seu ordenamento. Ao governo interessa a busca de legitimidade diante da opinião pública e dos diferentes atores sociais. A política de planejamento urbano e o Plano Diretor relacionam-se com estes tipos de interesse que podem vir a operar como grupos de interesse durante o processo de formulação da

política. A política urbana pode priorizar um ou outro grupo de interesses. A análise dos temas incorporados na Lei do Plano Diretor permite que se identifique à qual destes grupos eles se relacionam e se foram priorizados os interesses dos grupos sociais excluídos dos direitos de cidadania.

O Planejamento urbano praticado em Porto Alegre, dos anos 1970 aos anos 1990

O Planejamento urbano praticado em Porto Alegre já conta com um conjunto razoável de estudos, como os de Fedozzi (2001, 2000b), Borba (1998), Nygaard (1998), Krafta (1994, 1993) e Rovatti (1990a, b) que permitem fazer um levantamento das principais características dos ciclos de planejamento da cidade. A bibliografia analisa, entre outras questões, as concepções que nortearam os Planos Diretores de Porto Alegre, os métodos utilizados na sua formulação e quais as características da burocracia do planejamento urbano, até finais da década de oitenta. Nygaard (1998), ao fazer a análise dos Planos de Porto Alegre desde os primeiros estudos (Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, 1914), passando pelo Plano Diretor de 1959, até o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU), de 1979, conclui que o que houve foi uma continuidade, com a atualização dos conceitos, dos métodos, e das equipes. As doutrinas dos primeiros Planos teriam se mantido e interagido com as novas, resultando no 1º PDDU. Este Plano Diretor teria como fundamento "três campos doutrinários": o positivismo com sua ideologia cientificista e concepção de participação, o urbanismo modernista com as idéias de Le Corbusier e os métodos e normas do planejamento definido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). De acordo com Nygaard, temos, em Porto Alegre, Planos Diretores de inspiração positivista, modernistas e que utilizam o método do planejamento centralizado. Estas concepções e métodos teriam vigorado até o momento em que inicia a reformulação do 1º PDDU, quando foram substituídos por um novo paradigma, que orientou a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), durante as gestões da "Frente Popular" [5].

As análises de Rovatti (1990b), Krafta (1993), Borba (1998) e Fedozzi (2000b) e Nygaard (1998) sugerem que o processo de planejamento seja dividido em dois períodos: o primeiro, denominado pelos urbanistas e planejadores de normativo ou tradicional, que inicia com os estudos encomendados pelo Executivo Municipal em 1914 e vai até o início da década de 1990. O segundo, que inicia na segunda gestão da "Frente Popular", que se propôs à reformulação do 1º PDDU e tem sido denominado de planejamento participativo. Teríamos, então, o processo de planejamento urbano normativo ou tradicional e o participativo. A formulação do 1° PDDU faria parte do processo de planejamento normativo, ou tradicional, e a do PDDUA do processo participativo. O ciclo do planejamento normativo ou tradicional inicia com os estudos de 1914, passa pela elaboração e reavaliação do Plano Diretor de 1959 (e suas atualizações da década de 1960), culminando com a formulação do 1° PDDU. Já a reavaliação do 1° PDDU e formulação do PDDUA fazem parte do ciclo do planejamento participativo. Nos primeiros anos do século XX, dominou, na política de planejamento, a realização de melhorias e obras urbanas, a indução e consolidação de sociabilidades "modernas" para os espaços da cidade e o "arrasamento" dos velhos e tradicionais lugares e moradias do centro da cidade. Período em que o governo, o Intendente municipal e os vereadores decidem sobre as questões urbanas e o projeto de cidade, sem a participação da sociedade. A burocracia estatal está voltada para o controle social e das obras urbanas, mas não exerce as funções de realização de estudos e da formulação da política urbana[6]. O período entre a década de 1930 e o final da década de 1950 se caracterizou pela iniciativa do governo de realizar inúmeros estudos sobre a cidade, pela incorporação das quatro funções urbanas (habitação, trabalho, lazer e circulação) ao planejamento, pela criação na administração municipal de um corpo técnico responsável pelo planejamento urbano, pela criação do Conselho do Plano Diretor, em 1939, e pela introdução do Plano

[5] A "Frente Popular" é uma coligação de partidos de esquerda que governou o município de Porto Alegre por quatro gestões consecutivas (1989-1992, 1993-1996, 1997- 2000 e 2001- 2004). A "Frente Popular" foi composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Verde (PV).

[6] A tradição dos governos locais de buscar fora soluções para os problemas urbanos, através da contratação de estudos externos de consultores, atrasou a constituição de uma equipe técnica com a função de planejar o espaço urbano.

Diretor como instrumento da política de planejamento urbano[7]. A década de 1970, um contexto em que domina o pensamento tecnocrático Covre (1983) e o planejamento centralizado Borba (1998), caracterizou-se pela criação de conselhos municipais, em 1971, como "órgãos de cooperação governamental com a finalidade de auxiliar a Administração, e a criação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), em 1975. Processo que se consolidou com a aprovação do 1° PDDU, instrumento que incorporou aos temas do Plano de 1959, a idéia de sistema municipal de planejamento, deu maior consistência para a concepção de cidade como "unidade funcional" que "deve crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes", aprimorou o controle e regramento sobre os setores privados e, pela primeira vez, introduziu a participação comunitária no Conselho do Plano Diretor.

A metodologia do planejamento tradicional e a elaboração do 1° PDDU (1979)

O processo de elaboração do 1° PDDU pode ser dividido em quatro fases. A primeira é a escolha, pelo governo, da metodologia que definiu o objetivo da formulação do Plano Diretor. Nela se decidiu como seria o debate, a seleção dos temas que seriam desenvolvidos, a formulação das propostas, o perfil técnico dos grupos de trabalho e o tipo de envolvimento dos atores da sociedade civil. A segunda é a fase do diagnóstico e da formulação técnica ou de soluções. A terceira é a formulação do Projeto de Lei pelo Executivo. E a quarta é a da votação e aprovação do Projeto de Lei no Legislativo. A escolha da metodologia foi feita exclusivamente pelo governo. O diagnóstico foi realizado apenas pelos técnicos que buscaram identificar os "desajustes" da cidade com relação ao modelo previsto pelo Plano. Nesta fase o ciclo orientou-se, fundamentalmente, através dos referenciais da ciência urbanística e do modelo de organização da cidade formulado pelos planejadores. Na formulação do Projeto de Lei o governo "enquadra" o modelo proposto pelos planejadores às suas concepções de participação, de cidade, de sociedade e de Estado. Posteriormente o governo apresentou o Projeto de Lei em um seminário para convidados individuais (urbanistas, gestores públicos e da construção civil) que tomaram conhecimento e expuseram suas idéias sobre os temas do Plano. O governo não considerou estas idéias como propostas que, necessariamente, deveriam ser incluídas no Plano. São consideradas como contribuições individuais e não de entidades organizadas da sociedade civil. Propostas que o governo tem a liberdade para incorporar ou não ao seu Projeto de Plano. Na última fase do ciclo, a votação do Projeto de Lei no Legislativo, é que a proposta formulada pelo governo irá receber os "inputs" da sociedade. É através de seus representantes legais, os vereadores, que as entidades da sociedade civil podem manifestar-se. A participação da sociedade não ocorreu durante as fases de diagnóstico, de formulação de soluções e na elaboração do Projeto de Lei.

O Plano Diretor e o processo de tomada de decisão: ineficazes para a regularização urbana e a formação de consensos sobre o projeto de cidade

O único artigo do Plano Diretor de 1979 (1° PDDU) que identificou uma área para regularização foi o Art. 380 que diz: "Na parte da área considerada como reserva potencial para parque, situada entre as UTR 11 e 17 UTF 15 do anexo1, onde se situam as Vilas Mato Sampaio e Divinéia, fica assegurada área residencial para sua urbanização, com vista à regularização do núcleo existente". Ambas as Vilas Mato Sampaio e Divinéia constam do cadastro de 55 áreas do Programa de Regularização Fundiária do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), de 2003, para a região Leste (Bairro Bom Jesus), com data do loteamento de 1997. Se tomarmos como referência o ano de ocupação das Vilas Mato Sampaio, 1953 (anterior, portanto, ao primeiro Plano Diretor de Porto Alegre de 1959), constatamos que

[7] Os governos deste período acreditavam que a metodologia científica apontaria as soluções capazes de enfrentar a dinâmica "perturbadora" do desenvolvimento industrial e o caos urbano apontados pela Carta de Atenas de Le Corbusier. O Plano Diretor foi apresentado como o novo instrumento adequado para resolver os problemas urbanos.

o poder público levou 44 anos para iniciar o processo de regularização da área, sendo que o 1 °PDDU identificou o "problema" e que somente durante a elaboração do PDDUA iniciou-se o processo de regularização da área. Ao analisar as propostas do grupo técnico da Habitação para a reformulação do Plano Diretor constata-se que este não identificou como prioritárias as Vilas Mato Sampaio e Divinéia, mas sim o núcleo Autônomo da Restinga que, por sua vez, não foi incorporado no Projeto de Lei de 1978. As Vilas Mato Sampaio e Divinéia foram apresentadas pelo Vereador Clóvis Brum, através da Emenda 237, após polêmico debate sobre a sua apresentação depois de encerrado o prazo regimental para as emendas, em Plenária que aprovou o Plano Diretor, quando foi aprovada.

Os grupos técnicos de trabalho (GTs), a maioria arquitetos da SPM, foram os responsáveis pela formulação de soluções para os problemas urbanos. Eles buscaram na ciência urbanística e nos estudos técnicos os padrões recomendados para a instalação de equipamentos urbanos, a organização do sistema viário, entre outros, visando à organização do espaço e a "boa" socialização. A maior parte das propostas produzidas pelos técnicos dos GTs não foi considerada pelo governo. Elas não fizeram parte do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo para a Câmara Municipal. O governo selecionou apenas uma parte das propostas produzidas pelos grupos de técnicos e as incluiu em seu Projeto de Lei. Os diagnósticos e propostas dos técnicos que compõe a burocracia estatal foram mais abrangentes que a proposta encaminhada pelo Executivo ao Legislativo para aprovação. Eles contemplaram temas como espaços públicos, rede escolar, ciclovias, transporte coletivo, habitação popular, organização do centro da cidade, entre outros, que não foram para debate no Legislativo.

O governo realizou um seminário final no Centro de Convenções do Hotel Plaza São Rafael, dias 2, 3, 4 e 5 de Outubro de 1978, sob a coordenação do Secretário da SPM. Neste Seminário, participaram 321 profissionais ligados ao tema do planejamento urbano, gestores públicos e da construção civil.[8] O Seminário propôs a participação do poder público no mercado de terras para cumprir as finalidades sociais do solo urbano e nova composição para o Conselho do Plano Diretor (com paridade entre os membros da Prefeitura e os de entidades da sociedade), a incorporação do Sindicato da construção civil, dos arquitetos, dos engenheiros, de um representante de entidade comunitária e de um da Unidade Territorial de Planejamento (UTP) quando o assunto em discussão no Conselho fosse do seu interesse. Com relação à sub habitação, propôs integrar à estrutura urbana estes núcleos através de regularização, assistência técnica gratuita na construção de habitações para a baixa renda, propostas que não foram consideradas pelo governo.

Durante a formulação do 1° PDDU, não se constituem espaços voltados para a construção de soluções consensuadas entre as diferentes propostas produzidas pelos grupos técnicos, pelo governo e pelos vereadores, capaz de dar maior legitimidade ao processo e de construir soluções mais abrangentes e com maiores possibilidades de resolver os problemas urbanos. A análise do ciclo de formulação do Plano permitiu identificar a existência de diferentes entendimentos e prioridades entre técnicos, governo e vereadores sobre a política habitacional para setores de baixa renda. Os técnicos do GT Habitação identificaram como prioridade o Projeto, já existente, do núcleo autônomo da Restinga. O Gabinete do Prefeito encaminhou à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que não considerou a sub habitação tema prioritário para o Sistema de Planejamento. E a Câmara de Vereadores apresentou outra proposta, que priorizou as Vilas Mato Sampaio e Divinéia (núcleos mais antigos). O tema da *densificação* urbana acabou sendo a *prioridade do governo*, diferentemente do que apontavam os *grupos de trabalho* que identificaram como principais problemas os da *moradia de caráter social* e sua relação com os novos padrões habitacionais, cada vez mais distantes das camadas menos favorecidas da população, a ausência de informações, a desorganização de várias regiões da cidade e a migração.

Conforme Marques,[9] coordenador técnico da elaboração do 1° PDDU teria faltado decisão, e até entendimento, da SPM e do governo de que era necessário "convencer" as demais secretarias a participar do projeto de criação do Sistema de Planejamento. As iniciativas foram pontuais e desarticuladas, apontando para prioridades diferenciadas. Apesar do Conselho do Plano Diretor ter sido criado ainda em

[8] Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. n° 4, v.1. PROPLAN, 1978, p. 7.
[9] Entrevista realizado pelo autor deste artigo em 5 de julho de 2006.

1939 e fazer parte do sistema de planejamento responsável pela política urbana, este não participou formalmente do processo de formulação do Plano. Na concepção de participação do governo, instâncias como o Conselho Municipal do Plano Diretor, são órgãos de cooperação governamental e de consulta, encarregados de aplicar a lei do Plano Diretor (opinar sobre leis e padrões urbanísticos, investimentos, instalação de equipamentos), e não instâncias formuladoras da política pública. Durante a vigência do 1° PDDU esta instância cumpriu o papel de acompanhamento, fiscalização da aplicação do Plano e de legitimação do processo de planejamento diante da opinião pública, já que o Executivo formalmente abriu espaço para a participação de entidades e da comunidade. Como nos Planos de 1959 e 1961, o Conselho do Plano Diretor não podem alterar o modelo de cidade previsto no Plano, mas apenas contribuir para seu aperfeiçoamento e melhoria.

Durante o ciclo de formulação do 1° PDDU, período do pensamento tecnocrático e do planejamento centralizado, o Legislativo operou como instituição que cumpriu um duplo papel: o de receber os "inputs" de setores da sociedade, através dos vereadores da oposição, e de defender os interesses do governo, através da bancada de apoio do Executivo. O Legislativo atuou parcialmente como instância "representativa" da sociedade, para a qual as comunidades de bairro, as entidades de profissionais liberais e pequenas empresas da construção civil "apelam", objetivando a inclusão de "emendas" de seu interesse ao Projeto de Lei do Executivo. A Câmara de Vereadores mostrou-se um poder com autonomia relativa, diante do poder Executivo, para rediscutir temas, introduzir e aprovar propostas de interesses dos setores populares e dos pequenos empreendedores. Mas uma instituição sem poder suficiente para mudar as diretrizes do Plano Diretor que estruturam o sistema de participação e os instrumentos que regulam a construção do espaço urbano e que definem o projeto de cidade.

Estes são exemplos que revelam a inadequação do processo de tomada de decisão e do Plano Diretor vigente nos anos 1970 e 1980 como instrumento e como estratégia para a resolução dos problemas que caracterizam os territórios da cidade carentes de urbanização e para formulação de consensos sobre o projeto de cidade.

A participação social como elemento central do novo modo de planejar e organizar a cidade

Na década de 1990, surgiu entre urbanistas e planejadores urbanos um movimento pela ampliação da participação social no ciclo de formulação da política de planejamento urbano, que se apresentou como planejamento participativo, em contraposição ao planejamento tecnocrático-estatista das décadas anteriores. As reflexões e preocupações dos planejadores urbanos e o surgimento de novos instrumentos na legislação estariam "sinalizando" um contexto social e político caracterizado pela demanda social por novos modos de planejamento entre os urbanistas e de gestão das cidades entre os governantes locais. Duas possibilidades estariam se "constituindo": uma que corresponderia mais aos interesses do capital, o planejamento estratégico, e outra, aos interesses da sociedade, o planejamento participativo. O planejamento e a gestão tecnocráticos e normativos estariam sendo questionados quanto à sua legitimidade e eficácia tanto por setores do capital quanto pelos interesses da cidadania.

Apesar de alguns urbanistas e planejadores vincularem o método participativo aos interesses da sociedade civil e o estratégico aos do mercado, não parece existir uma relação de exclusão entre eles. Um programa de governo que busca implementar políticas de interesse de setores populares pode, em tese, utilizar uma metodologia que combina o planejamento participativo e o estratégico.

Outro aspecto relevante que caracteriza o ciclo do planejamento urbano dos anos 1990 é a necessidade, apontada pelos urbanistas, de uma burocracia com técnicos capacitados na mediação de interesses conflitantes, substituindo os tradicionais técnicos normativos, acostumados com a formulação da política através de dados "objetivos". Uma nova geração de técnicos que poderia fazer parte tanto da burocracia do Estado, da equipe de governo que está no poder ou atuar na assessoria de atores da sociedade civil.

As propostas de intensificação da participação defendidas, de um lado, pelos teóricos da nova direita – participação do consumidor de bens e serviços decidindo dentro das regras do mercado – e, de

outro, a defendida por uma parcela dos marxistas e neo-pluralistas – cidadãos participando através de fóruns institucionalizados e tomando parte no processo político, apontam para duas possibilidades de priorização das ações do governo. Na primeira, o governo prioriza a participação e a organização da cidade para funcionamento da produção e do consumo (valorização da participação dos atores dentro das regras do mercado). Na segunda, prioriza a ampliação da participação e a inclusão daqueles atores tradicionalmente excluídos, visando o exercício e a construção da cidadania. As possibilidades colocadas por estas duas perspectivas orientam para a identificação dos atores, seus respectivos temas de interesse (enquanto consumidores ou como cidadãos) e para a verificação da institucionalização, ou não, de fóruns para a sua participação no ciclo do planejamento urbano.

Estas análises apontam para um novo contexto no qual emerge a disputa entre a tendência mercadológica e a participativa, num cenário de "desenvolvimento urbano incompleto" (profundas desigualdades de acesso de grandes parcelas da população aos empregos, bens e serviços urbanos). O contexto de disputas entre urbanistas e planejadores e o cenário do "desenvolvimento urbano incompleto" dificultou a aplicação da metodologia participativa devido aos conflitos entre os técnicos e formuladores da ciência do urbanismo (divididos entre o planejamento estratégico, participativo ou tecnocrático) e a diversidade de interesses dos atores que compõem a sociedade civil (entidades da construção civil, associações de moradores, ambientalistas, novos movimentos de classe média, movimentos de mulheres, negros, índios, ONGs, etc.) preocupados com o lucro de sua atividade, a falta de infra – estrutura e serviços nos bairros, com a qualidade do meio ambiente urbano, ou com sua inclusão nos direitos de cidadania.

O espírito participativo presente durante a elaboração da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (LOM, 1990)

Os vereadores constituintes municipais, que aprovaram a Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (LOM) em 1990, deram prioridade para a participação da sociedade no processo de tomada de decisão do governo local. São diversos artigos da Lei que buscam garantir e ampliar a participação. Os artigos 101 e 102 prevêem, respectivamente, que "os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração" e que o "Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal". Os constituintes priorizaram ainda temas inovadores, de interesse dos setores populares como habitação popular e saneamento básico (art. 13), a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, de loteamentos, a participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas (art. 208), a delimitação de áreas destinadas à habitação popular (art. 212), políticas emergenciais para áreas de risco e regras especiais no Código de Obras e Plano Diretor para projetos de baixa renda (art. 216), o banco de terras (art. 217), o estabelecimento como meta prioritária à superação da falta de moradia para famílias de baixa renda (art. 230), a concessão real de uso e o usucapião urbano (artigos 231 e 232). Temas que não haviam sido incorporados nos Planos Diretores de 1959 e 1979, não tendo sido priorizados pelo órgão coordenador do planejamento municipal. A LOM propõe que o Poder Executivo adote uma estrutura político – administrativa descentralizada que assuma um planejamento permanente e integrado com a comunidade e que assegure a participação popular nas decisões do Executivo (art. 85, 86 e 89).

A "Frente Popular" assumiu o governo num contexto político local em que a expectativa da maioria dos vereadores que aprovou a LOM era de ampliação da participação social na construção das políticas públicas e de governos menos centralizados e com maior controle social. Após a aprovação da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, os governos da "Frente Popular" criaram e regulamentaram um conjunto de conselhos municipais que passaram a ter uma participação ampliada, incorporando atores que não participavam nos conselhos criados na década de 1970. Segundo a Lei Complementar n° 267, de 1992, os "Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração

pública", têm por competência "atuar nas formulações e controle da execução da política setorial", sendo "garantida maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores", "entidades de trabalhadores" e "entidades civis" (art. 1°, 2° e 4°). E a Lei 293, de 1993, institui gratificação aos representantes dos conselhos municipais. São criados os Conselhos de Saúde (Lei 277/92), de Trânsito (Lei 247/91), de Educação (Lei 248/91), dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 6787/91), de Comunicação (decreto 9426/89), institucionalizado e reformulado o de Transportes (Lei 318/94), alterado o de Patrimônio Histórico e Cultural (Decreto 11130/94) e o de Entorpecentes (Lei 328/94). Estes Conselhos Municipais, segundo as regulamentações aprovadas pelo Executivo, diferenciam-se dos Conselhos Municipais da década de 1970 que eram instâncias de consulta e colaboração ao governo com características burocrático-administrativas e passam a ter o respaldo legal para controlar e formular a política setorial.

Entretanto, estes conselhos atuam de modo independente não se integrando a um sistema de participação que articule ações, que promova a troca de experiências e a avaliação sistemática sobre o desenvolvimento urbano. São instâncias que operam de modo fragmentado e segundo uma cultura institucional herdada da estrutura estatal constituída durante as décadas de 1950, 1960 e 1970.

Resumindo, pode-se afirmar que o ciclo de formulação da política urbana dos anos 1990 teve como principais características: um contexto de pressão social por uma democratização do planejamento e da gestão urbana; o surgimento de novas propostas metodológicas para a elaboração da política pública, baseadas no planejamento estratégico e no planejamento participativo, que implica na necessidade de uma "nova burocracia", um corpo técnico com o perfil de "mediador de conflitos" para a formulação de soluções e conselhos municipais estruturados tecnicamente para a formulação de políticas setoriais integradas a uma concepção de cidade e de desenvolvimento sustentável.

A metodologia participativa do PDDUA de 1999 e as dificuldades da sua implementação

O ciclo de formulação do PDDUA nasceu com o projeto Cidade Constituinte que teve como objetivo inicial debater diretrizes para o futuro da cidade, com a participação de Entidades da sociedade civil, em espaços públicos e instâncias criadas especificamente para o debate, a elaboração e a deliberação. Foi este projeto que deu as diretrizes para a reformulação do 1° PDDU e criou as principais instâncias do ciclo de formulação do PDDUA. A participação das entidades dos urbanistas, das ONGs, do Orçamento Participativo, dos técnicos e da construção civil, no primeiro ano do Projeto Cidade Constituinte, foi determinante para que o governo decidisse reformular o 1° PDDU. Outros temas importantes para o governo, como o MERCOSUL, as políticas públicas e reestruturação administrativa, saíram da agenda do Cidade Constituinte por falta de adesão dos atores participantes. O governo partiu de um diagnóstico que identificou o principal problema das instâncias de participação, seu envolvimento em decisões de curto prazo e a falta de um fórum de debate que orientasse as decisões de médio e longo prazo. Apesar de não ter havido oposição, este se revelou mais um objetivo do governo que das entidades. Estas, desde o início, focaram sua intervenção em temas específicos de seus interesses, a maior parte relacionada com o Plano Diretor. O objetivo foi mudando, evoluindo do debate sobre o futuro da cidade, passando para a elaboração da metodologia de reformulação do antigo Plano Diretor e resultando na decisão de formular um novo Plano, em 1996. É quando se elabora um novo modelo urbanístico de desenvolvimento para a cidade. Este modelo revelou-se não consensual e gerador de fortes polêmicas principalmente entre o corpo técnico da SPM e os defensores do modelo do 1° PDDU. O governo criou instâncias e espaços para a coordenação do processo de debate, formulação e deliberação como: a Coordenação Geral (para a participação das entidades da sociedade civil), Coordenação Executiva do Cidade Constituinte (coordenadora das ações do governo), supervisão técnica (coordenadora da formulação técnica do Plano), fórum de secretários (instância de deliberação do governo para os temas polêmicos, como o dos dispositivos de controle e do modelo), grupos de trabalho (para a identificação de problemas, formulação e seu acompanhamento pelas entidades), seminários públicos (estimuladores da mobilização e do debate), audiências e o Congresso da Cidade como instância máxima de deliberação.

Instâncias estas reguladas por regimentos internos, aprovados pelos participantes do processo e alguns (como os GTs ampliados, seminários, os Congressos da Cidade e o Fórum de Entidades) com características de espaços públicos onde o debate de diferentes opiniões gerou polêmicas acaloradas sobre iniciativas e projetos para o sistema de planejamento e o futuro da cidade. O processo exigiu a criação de coordenações que se dedicaram à mobilização social, formulação e deliberação, tomada de decisão do governo e para o assessoramento dos vereadores. Caracterizou-se pela interação forte entre o poder Executivo e o Legislativo, na fase de formulação do Projeto de Lei do Plano Diretor. Algo inédito na elaboração do Plano Diretor da cidade. Na fase da formulação de soluções, ou técnica, do novo Plano Diretor (PDDUA), apesar das novas instâncias como GTs ampliados e seminários abertos, predominou a participação dos técnicos do governo e da burocracia (de 95% a 43%) e dos profissionais do urbanismo (43,75% a 25%), dependendo do GT. A participação das consultorias, no momento de elaboração da proposta do projeto de lei, foi decisiva para a introdução de uma nova concepção de modelo espacial para o Plano Diretor (coerente com as diretrizes aprovadas no I° Congresso da Cidade), e a das entidades dos profissionais do urbanismo para o aprofundamento do debate sobre a melhor alternativa (se o modelo do 1° PDDU ou o do PDDUA) para a cidade. As consultorias se integraram com os técnicos da Prefeitura para desenvolver o novo modelo espacial do Plano Diretor de acordo com a concepção de cidade, "alicerçada no conceito de 'cidade sustentável', de desenvolvimento, com "estratégias de atuação", de gestão participativa e sistema de avaliação do desempenho urbano, estas as diretrizes aprovadas pelo Congresso da Cidade de 1993.

A participação dos técnicos da SPM, das Secretarias e Conselhos Municipais trouxe contribuições importantes para a identificação dos problemas urbanos, mas teve dificuldades na formulação de propostas que representassem os interesses da maioria dos participantes. O conflito gerado pela proposta dos técnicos da SPM com o governo e sua base de apoio no Legislativo e com as entidades do urbanismo é indicativo das dificuldades da burocracia estatal em produzir propostas capazes de gerar consenso entre os representantes da sociedade civil. Os conflitos em torno dos temas não consensuais exigiram que o Executivo abrisse uma nova fase de formulação técnica, iniciada em março de 1996, através da "Oficina de Espacialização", com a participação de consultores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais (FLACAM). O governo criou um "arranjo técnico e político" que objetivou formular propostas técnicas de consenso a partir das alterações solicitadas por entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil/RS (IAB/RS), Sindicato das Indústrias da Construção Civil/RS (SINDUSCON/RS), e Associação dos Escritórios de Arquitetura (AREA). A SPM estreitou os contatos e trocas de informações com a Comissão Técnica da Câmara Municipal e o Gabinete do Prefeito criou grupo político (Fórum de Secretários) para debater com a bancada governista de vereadores as modificações a serem feitas no projeto de lei. O Legislativo, através da Comissão Técnica Especial, passou a se envolver no debate. Instâncias nas quais se travaram intensos debates que influenciaram as decisões do governo fazendo-o evoluir para a alteração do capítulo dos Dispositivos de Controle das Edificações. Encerrada esta última fase de formulação técnica e de difícil busca de consenso sobre os pontos polêmicos, a nova proposta de projeto de lei foi submetida e aprovada pelas instâncias da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e no Conselho do Plano Diretor. Os técnicos das áreas de educação, saúde e assistência social tiveram um envolvimento mais de acompanhamento do processo que de formulação de propostas para a política urbana.

A fase de tramitação do Projeto de Lei do PDDUA na Câmara de Vereadores, de 1998 a 1999, caracterizou-se por iniciativas inéditas na análise do Plano Diretor com a criação da Comissão Técnica Especial (com técnicos de todas bancadas partidárias e secretaria a cargo de três arquitetos), da Comissão Especial (composta por 17 vereadores, 4 relatores), instituição do Fórum de Entidades (com participação de entidades de moradores de bairros e vilas, sindicatos, e faculdades), e instituição de um rito especial que definiu as regras específicas para a apreciação do Projeto de Lei do PDDUA. A Comissão Especial, composta por vereadores de todas as bancadas partidárias, com relatores do PTB, PSB, PT, PPS, assessorados pela Comissão Técnica, garantiu a pluralidade partidária e a capacitação técnica para uma análise minuciosa do Plano Diretor. Um trabalho de análise de 18 meses que superou, em muito, a

tradição dos períodos anteriores e que criou um ritual que se diferenciou da tradicional análise feita pelas Comissões Técnicas permanentes do Legislativo.

A experiência da elaboração do PDDUA (1999) revela as limitações das instituições Executivo e Legislativo, como constituídas atualmente, para dar conta de um processo que exige intensa participação social e alta qualificação técnica, como é o caso dos Planos Diretores Participativos previstos pelo Estatuto da Cidade de 2001. Analisar o Executivo e o Legislativo como instituições, e não como poderes, permite deslocar o foco do estudo das relações de poder para o estudo das interações que estimulam e organizam habilidades técnicas e políticas orientadas para o exercício da formulação de consensos e de solução de problemas complexos inerentes ao espaço urbano. Na fase de análise, debate, inclusão de propostas e vetos ao projeto de lei no Legislativo, ocorreu a formação de dois blocos políticos em torno dos quais se agregaram os diferentes partidos. Blocos que se posicionaram diferentemente quanto à ampliação da participação social na Câmara Municipal, com a constituição do Fórum de Entidades que acompanharia e incluiria propostas nas instâncias do Legislativo. O bloco do governo posicionou-se a favor (PT e PPS), e o da oposição foi contrário (PMDB/PSDB/PP/PTB/PFL/PDT/PSB). O modo como ocorreu o debate priorizou a estratégia da formação de maioria, a favor ou contra a proposta, em detrimento da constituição de um espaço de argumentação e de trocas de opiniões que pudesse resultar em propostas de qualificação da instituição Legislativo na sua relação com a sociedade civil. Pelo contrário, os vereadores contrários se posicionaram como se estivessem diante de uma ameaça ao exercício do poder dado pelo voto, revelando sua a concepção de Legislativo como instituição meramente representativa onde o legislador prescinde das qualificações técnicas exigidas para uma tomada de decisão sobre um tema complexo como o planejamento e o desenvolvimento da cidade.

Os moradores das regiões do Orçamento Participativo, que representam unidades menores que a região de planejamento, foram pouco envolvidos, não tendo participação sistemática no ciclo. Já a atuação do Conselho do Orçamento Participativo foi decisiva para a inclusão e o avanço dos temas da regularização fundiária, da habitação de caráter social e da participação no Conselho do Plano Diretor. Este atuou em todas as fases do processo, do diagnóstico, elaboração do projeto de lei até o momento de votação no Legislativo, através do Fórum de Entidades. A participação do Conselho do Plano Diretor revelou-se muito dependente da opinião e posicionamento das entidades e profissionais ligados ao urbanismo, não tendo se destacado a participação dos quatro representantes da comunidade no Conselho. Limitações que representam um grande desafio para os movimentos sociais urbanos superarem a fase de reivindicação de direitos e passarem para uma fase de proposição de outro projeto de cidade.

Apesar destas limitações, o "espírito participativo" do período estimulou e consolidou a prática do governo de submeter e aprovar as propostas em todas as instâncias de participação criadas. Foi aprovada a realização de Conferências Municipais do Plano Diretor, quando se renova a composição das entidades. Aprovou-se que as desapropriações com valor igual ou maior que um milhão de reais serão, obrigatoriamente, encaminhados à Câmara Municipal e que os Projetos Especiais de impacto de segundo nível, com mais de 30.000 metros quadrados, devem passar pela análise das Regiões de Gestão e Planejamento e pelo Conselho do Plano Diretor.

Entrevistas realizadas com representantes da ONG - FASE, Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e com o Presidente do SINDUSCON/RS, durante a formulação do PDDUA, revelam a grande dificuldade dos participantes de acompanhar o longo processo de reformulação do Plano Diretor. Formou-se uma opinião entre os participantes de que o processo foi positivo enquanto espaço inovador de participação e de aprendizado para a cidadania, mas que os resultados foram apenas parcialmente alcançados. Esta frustração relativa aos resultados contrasta com as inovações que foram introduzidas na legislação urbana e no processo de gestão quando se compara o 1° PDDU com o PDDUA. O modelo de gestão do PDDUA ampliou a participação dos atores da sociedade civil através da previsão de envolvimento das comunidades nas regiões de planejamento, da inclusão de ONGs e do setor empresarial no Conselho do Plano Diretor. Descentralizou a tomada de decisão ao dar novas atribuições ao Conselho do Plano Diretor e para as Comissões Técnicas. Introduziu novos instrumentos de negociação, como as operações concertadas, de financiamento para a habitação de interesse social, como o solo criado, e de planejamento participativo,

como as regiões de planejamento. A nova composição do Conselho do Plano Diretor atendeu a antiga reivindicação, apresentada ainda durante a formulação do 1° PDDU, de paridade entre os representantes do governo, das entidades de profissionais e da comunidade.

O contexto político-institucional do campo de formulação da política de planejamento caracterizado pelas acirradas disputas entre os atores participantes (característica de todo o processo), a baixa divulgação dos resultados obtidos, e a cultura institucional do Estado (que busca tutelar a sociedade através do controle social e do exercício do poder) contribuíram para a formação de uma opinião negativa quanto ao resultado obtido. Uma avaliação positiva do processo (politics), mas negativa em relação aos resultados (policy) e às instituições (polity) que se envolveram na elaboração do Plano Diretor da cidade.

As manifestações, logo após a aprovação do PDDUA, de setores empresariais que se manifestaram em defesa da lei que permite maior verticalização e a renovação de áreas degradadas; do governo defendeu o PDDUA alegando que a cidade não pode ficar estagnada se os bairros têm infraestrutura para se desenvolver; e a manifestação contrária ao Plano, das associações de moradores dos bairros de maior renda (Moinhos de Vento, Petrópolis, Higienópolis e Rio Branco; IBGE, 2000) revelam a heterogeneidade de interesses da sociedade urbana quando se trata do projeto de cidade a ser construído.

Conclusão

A rica experiência de elaboração de um Plano Diretor com o intenso envolvimento da sociedade civil de uma cidade de mais de 1,3 milhões de habitantes, de um país onde as instituições estatais e privadas estão pouco acostumadas com os procedimentos propostos pela democracia deliberativa (O'Donnell, 1991) e que resistem em interagir com espaços públicos que priorizam a ação comunicativa (Habermas, 1984, 1987), indica, apesar destas dificuldades, a possibilidade da constituição de uma rede onde governo, setores da sociedade civil, e técnicos que acreditam na participação, opere como uma instituição que gera aprendizado social, que cria consensos, e que desenvolve soluções e habilidades para a superação dos problemas urbanos e a criação de bem estar coletivo. O processo de formulação do PDDUA revelou que, mesmo um governo que cria espaços inovadores para a participação social, necessita do apoio e do forte envolvimento de setores da sociedade civil, organizados, mobilizados e capacitados para assumir os temas propostos para a agenda da política pública, para que se obtenham os resultados esperados. Atualmente a participação da sociedade civil reclama por uma qualificação que não pode se restringir às estratégias de mobilização e de formação de alianças políticas, mas deve incluir o debate e a formulação de propostas para a construção de projetos coerentes e de instituições comprometidas com o bem estar coletivo e os pressupostos de um mundo da vida autônomo e livre das imposições dos sistemas econômico e político (Cohen e Arato, 2001).

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Coleção Cadernos Cidade.** Porto Alegre. V. 5, nº. 7, p. 1 – 10. maio. 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.. **Sociológica. Políticas Públicas en México.** México. Revista del Departamento de Sociologia. Universidad Autonoma Metropolitana, n. 54, Janeiro - abril 2004.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Civilização Brasileira. RJ. 2002.

BORBA, Julian. **A Burocracia Estatal frente à Reforma do Estado em Gestões Democrático - Populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996.** Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política: Florianópolis, maio de 1998.

BOURDIEU, Pierre. Segunda parte: A economia das práticas. In: **A distinção: crítica social do julgamento.** EDUSP. SP. 2007. p. 95 – 239.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política.** Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 2001. 703 p.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Para uma Europa do Conhecimento: a União Européia e a sociedade da informação.** Bruxelas. 2002. 23 p.

COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 - 1981.** Editora Brasiliense. SP. 1983.

CRUZ, Milton. **O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.** Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 2006.192 p.

DELGADO, Daniel Garcia. (Compilador). Introdución: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In: **Hacia um nuevo modelo de gestión local. Município y sociedad em Argentina.** Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997. p. 13 – 40.

EVANS, Peter. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Revista Sociologias. **Teoria Sociológica.** nº 9. UFRGS. Jan./Jun. 2003. p. 20 – 62.

FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (Orgs.). **A problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re) inventar as práticas administrativas e políticas.** Editora Sulina/Editora UFRGS. Porto Alegre. 1998.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Tomo Editorial. Porto Alegre. 2001. 3ª. Edição.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas.** IPEA. Nº 21. Junho. 2000. p. 211 – 259. www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/html. 2005.

GRAZIA, Grazia de, e RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000.** Fórum Nacional de Participação Popular. Editora Vozes. RJ. 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984.397 p.

HABERMAS, Jürgen. **História y crítica de la opinión pública.** Barcelona. Gráficas 92. 1997.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo. Martins Fontes. 2001. 510 p.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** SP. Editora Centauro. 2001. p. 71 – 83; 93 – 145.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana.** Vozes. Petrópolis. 2001.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** BIB. RJ. P. 67 – 102. 1997.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Cortez Editora. SP. 2003. p. 129 – 153.

MURTA, Anamaria Sant'Anna. **Por um Plano Diretor Participativo.** UFMG/Califórnia State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha. 2005.

NYGAARD, Paul Dieter, e AVILA, Maria de Fátima (Org.). Planos Diretores de Porto Alegre: uma discussão de suas características. In: **Porto Alegre: dissertações e teses II. Unidade Editorial.** Porto Alegre. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: **Capitalismo desorganizado.** Editora Brasiliense. SP. 1989. Cap. 8.

ROLNIK, Raquel, e Otilie Macedo Pinheiro (organizadores). **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília. Ministério das Cidades. 2005. 160 p.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise.** Departamento de Sociologia/PPGS/PPG Desenvolvimento Rural. UFRGS. Porto Alegre. Agosto. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução. In: **Caderno CRH. Políticas Públicas.** nº 39. Jul./dez. 2003.

_____. "Estado da Arte" da Área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. MG. XXVII. Encontro Anual da ANPOCS. 21 – 25 outubro. 2003.