

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional

JOÃO TELMO DE OLIVEIRA FILHO

A participação popular no planejamento urbano:
A experiência do plano diretor de Porto Alegre

Tese de Doutorado

Porto Alegre, 2009

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional

JOÃO TELMO DE OLIVEIRA FILHO

A participação popular no planejamento urbano:
A experiência do plano diretor de Porto Alegre

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado do Programa de Pós-
Graduação em Planejamento Urbano e
Regional da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul - UFRGS, como
parte dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Doutor em
Planejamento Urbano e Regional.
Orientador: Décio Rigatti

Porto Alegre, 2009

OLIVEIRA FILHO. João Telmo

A participação popular no planejamento urbano.

A experiência do plano diretor de Porto Alegre/2009.

f ; cm.

Orientador: Décio Rigatti.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009.

Bibliografia: f..

1. Participação política. 2. Planejamento comunicativo.

3. Descentralização na administração pública. 4.

Democracia. 5. Planejamento urbano – Teses. 6.

PROPUR

CDD:

JOÃO TELMO DE OLIVEIRA FILHO

A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre.

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em 29/04/2009

Prof. Pós Dr. Décio Rigatti – Orientador

Professor Doutor João Farias Rovati

Professora Doutora Livia Piccinini

Professor Doutor Marco Aurélio Costa – Examinador externo

Professora Pós Doutora Salete Oro Boff – Examinador externo

À minha esposa Carla, companheira de vida e de sonhos.
Ao meu filho João Pedro, pela maravilha de existir e pela magia de transformar a vida em alegria.

AGRADECIMENTOS

Este é um trabalho coletivo, que só foi possível de ser realizado graças à generosidade dos amigos, das escolhas que fazemos na vida, dos encontros que a vida proporciona e das pessoas que se agregaram nesta caminhada e que não mediram esforços em ajudar, escutar, sugerir, corrigir, opinar, discutir, mostrar o caminho e principalmente incentivar. A estas pessoas maravilhosas, amáveis e carinhosas dedico este trabalho.

Agradeço as pessoas que foram fundamentais, não só para a condução deste trabalho acadêmico, mas para reforçar a importância das amizades sinceras: Alisson Pinto, Andrea Miranda, Andrea dos Santos, Andrea e Josiane do atendimento, Cristiane Cauduro, Eduardo Schwartzman, Eduardo Capellari, Ésio Salvetti, Jandir Pauli, Josiane Soares, Gislaine Machado, Giovana Dalmás, Jossana Fornari, Leandro e Geni, Luciano Belintski, Márcia Barbosa, Marcos Cittolin, Simone Portela, Silvia e Sueli da Biblioteca, Giuliana Redin, Henrique Kujawa, Juliana Pereto, Igor Senger, Marcelino Meleu, Marcelino Pies, Natália Formagini, Natália Ribas, Rafael Maffini, Raquel, Rui Rosa, Gabriel, Marcelo e Cláudio do TI, Tatiana Pereto, Thaise Costa, Vanessa França, Valdir Salles, Vinícius Moura, Vinícius Falcão, Wanderlei dos Santos e tantos outros.

Ao auxílio luxuoso de todos que se esforçaram ao máximo para garantir a estrutura e o *background* e fizeram esta caminhada tornar-se mais leve.

O estímulo profissional de Eduardo Capellari e Henrique Kujawa.

A orientação *informal* e fundamental dos professores Jair Andrade e Mauro Gaglietti.

As conversas com os amigos Luciano de Faria Brasil, Nestor Nadruz e Eduíno de Mattos.

O auxílio metodológico e no apoio da pesquisa de campo de Rafael Costa.

Os funcionários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, especialmente a Juliana do CMDUA, a Maria Amália e a Eunice da SPM, sempre receptivos e atenciosos.

As pessoas que abriram mão de seu valioso tempo para conceder entrevistas e depoimentos.

Aos professores Humberto Ávila e José Vicente Tavares dos Santos pelas disciplinas ministradas.

Agradeço igualmente aos professores Romulo Krafta, Oberon da Silva Mello e Maria Cristina Lay por todo apoio concedido.

Ao professor Rogério Gesta Leal pelas generosas contribuições na qualificação e por ter aceitado participar da avaliação deste trabalho.

A professora Lívia Piccinini, pelo apoio em horas importantes, pelas palavras de estímulo e por todo carinho dispensado.

Ao amigo Marco Aurélio Costa pela ajuda na concepção, no aporte, no referencial teórico e pela disponibilidade em participar da avaliação deste trabalho.

Ao professor João Rovati, pelo referencial político e ético e por ter acompanhado a minha trajetória acadêmica, culminando com o aceite em participar da avaliação deste trabalho.

A Rosane e, especialmente, a Mariluz pela amizade, compreensão e todo auxílio concedido.

Agradeço ao meu orientador Décio Rigatti, por ter sido não só orientador deste trabalho acadêmico, mas ter generosamente orientado nos caminhos da vida e insistido sempre na minha melhor realização.

Ao meu pai, meus irmãos e especialmente a minha mãe Aurora e sua preocupação constante e o apoio em momentos essenciais.

A minha sogra Maria Odeti Rosa Portal, que não mediu sacrifícios, orações e todo apoio necessário e, graças a Deus está e estará sempre do nosso lado, a quem a vida possa reservar todas as alegrias e realizações.

A todos os que amam a cidade de Porto Alegre e acreditam na capacidade da população poder decidir sobre o seu destino.

RESUMO

Esta tese investiga as teorias e práticas do planejamento urbano e suas relações com as teorias democráticas. O trabalho é baseado nas contribuições teóricas sobre democracia e participação popular e da crítica de autores acerca do papel das democracias no Estado contemporâneo. Aos modelos de democracia representativa e participativa, acrescenta-se dois modelos participativos: o modelo deliberativo, influenciado pelo pensamento de Jürgen Habermas e a concepção emancipatória. Esse trabalho busca também informar sobre a dimensão política e normativa do planejamento urbano, concebido à partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, reconhecendo as características do sistema jurídico constitucional relativo à “ordem urbanística” brasileira, contextualizando-a na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, da teoria dos princípios constitucionais e da teoria dos direitos fundamentais, na tentativa de qualificar o direito à gestão democrática e participativa da cidade como direito fundamental subjetivo dos cidadãos. Este trabalho relaciona também os modelos de planejamento urbano com as teorias da democracia e da participação popular, propondo um modelo de planejamento urbano emancipatório e inclusivo. Como estudo de caso foram analisados processos específicos relacionados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA da cidade de Porto Alegre, como os empreendimentos especiais, as áreas de interesse especial e o processo de revisão do plano diretor. As experiências e processos de planejamento decorrentes do PDDUA foram avaliados, relacionando as teorias democráticas, normativas e de planejamento urbano e, ainda, a opinião e percepção popular acerca dos processos de planejamento. Este critério de validação, que inclui as análises política, jurídicas e das técnicas de planejamento é capaz de configurar um modo de planejamento urbano como democrático e participativo, identificando elementos que podem contribuir para a construção de um modelo geral de planejamento urbano efetivamente participativo e inclusivo.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Participação política. Planejamento participativo. Democracia urbana.

ABSTRACT

This thesis investigates approaches and practices of urban planning and their relations with the democratic theories. The work is based on the theoretical contributions on democracy and popular participation and the criticism of the democracies' role in the contemporary State. The models of democracy presented are the representative and participatory. The latter unfolds into two more models: the deliberative model, influenced by the thought of Habermas and the proposal of an emancipatory model, which arose from critic to the existing model. This work aims to inform about the normative dimension of urban planning, conceived from the Constituição Federal de 1988 and the Statute of the City. To address the issue, it recognizes the characteristics of the constitutional legal system related to the "urbanistic order" in Brazil, and contextualizes it in the perspective of contemporary constitutionalism, the constitutional principles theory and the fundamental rights theory. It presents itself as an attempt to qualify the rights to democratic management of the city and popular participation as fundamental subjective rights of citizens. By selecting some of the approaches of urban planning models considered democratic, this thesis makes an effort to analyze the ways of planning in terms of popular participation, and proposes a model of urban planning that is emancipatory and inclusive. From the configuration of the management planning system in Porto Alegre, specific processes related to the Director Plan of Environmental and Urban Development are analyzed, such as the process for special projects, special interest areas and review process of the Director Plan. The experiences and planning processes resulting from the Director Plan are evaluated facing the fundamentals of democratic and normative theories and the executed planning models. Also, they take into consideration the popular opinion and perception about the planning processes. This validation criterion includes political and legal analysis and planning techniques. It is able to set an urban planning style as democratic and participatory, by identifying elements that can contribute to building a general model of urban planning effectively participatory and inclusive.

Key words: urban planning, democratic planning, social participation, urban democracy.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Dimensões da democracia conforme Fung e Wrigt	p. 94
QUADRO 2: O âmbito estrutural da participação popular segundo diversos conceitos de democracia	p. 95
QUADRO 3: Quadro síntese dos planos à partir das suas eficácias	p. 97
QUADRO 4: Quadro da ordem urbanística a partir dos princípios constitucionais	p. 129
QUADRO 5: Controle das cotas por sexo, idade e escolaridade	p. 188
QUADRO 6: Coeficiente populacional por Região de Planejamento – RGP.	p. 188
QUADRO 7: Lista de entrevistados e objetivos	p. 189
QUADRO 8: Processos apreciados pelo CMDUA – 2006-2008	p. 225
QUADRO 9: A estrutura formal de decisão do SMGP	p. 230
QUADRO 10: Participantes em eventos relacionados com a temática do planejamento urbano (2003-2008)	p. 239
QUADRO 11: Participantes por grupos de representações (2003-2008)	p. 240
QUADRO 12: Processos analisados conforme a democracia representativa	p. 246
QUADRO 13: Processos analisados conforme a democracia deliberativa	p. 248
QUADRO 14: Processos analisados conforme a democracia emancipatória	p. 249
QUADRO 15: Conformação do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento com as teorias democráticas e o modelo de participação	p. 250
QUADRO 16: Discursos relacionados à participação popular	p. 255
QUADRO 17: Análise normativa à partir da estrutura de decisão do SMGP	p. 258
QUADRO 18: Análise da eficácia e constitucionalidade dos dispositivos referentes à gestão democrática e a participação popular no PDDUA (quadro sintético)	p. 259
QUADRO 19: Indicadores de consistência participativa dos processos	p. 264
QUADRO 20: Relacionamento institucional	p. 265
QUADRO 21: Relacionamento entre as estruturas de decisão do SMGP e OP	p. 265

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAC – Áreas de Ambiência Cultural
 ACLAME- Associação da Classe Média do Estado do Rio Grande do Sul
 ACOMAC - Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Porto Alegre
 ACPA - Associação Comercial de Porto Alegre –, pela Associação Riograndense de Escritórios
 ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
 AE – Áreas Especiais
 AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
 AIC - Áreas de Interesse Cultural
 AP - Audiência Pública
 ASBEARS - Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 CAUGE - Comissão de Acompanhamento Urbanístico e Gerenciamento
 CC – Código Civil
 CCs – Cargos Comissionados
 CE – Constituição Estadual
 CEVEA - Comissão Técnica de Viabilidade de Edificações e Atividades
 CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano
 CF 88 – Constituição Federal de 1988
 CIERGS - Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
 CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
 CMPA – Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre
 CMPDDU - Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
 CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
 CNPU - Conselho Nacional de Política Urbana
 COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente
 CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
 CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades
 COP - Conselho do Orçamento Participativo
 CTAAPS - Comissão Técnica de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo
 DEC – Decreto
 DEP - Departamento de Esgotos Pluviais
 DMAE - Departamento Municipal de Águas e Esgotos
 DSS – *Dynamic Support System* (Sistema de Suporte à Decisão)
 EIA- Estudo de Impacto Ambiental
 EC- Estatuto da Cidade
 EIV Estudo de Impacto de Vizinhança
 EPAHC - Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural
 EVU - Estudos de Viabilidade Urbanística
 FEDERASUL – Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
 FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
 FP – Frente Popular
 GAPLAN - Gabinete de Planejamento
 GT(s) – Grupo(s) de Trabalho(s)

GOP – Gabinete do Orçamento Participativo
IAB/RS – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Rio Grande do Sul
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
MCidades - Ministério das Cidades
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OABRS – Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Rio Grande do Sul
ONG - Organização Não-Governamental
OP - Orçamento Participativo
OSPA – Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
PD - Plano Diretor
PDDU - 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre
PDDUA – Plano Diretor de Planejamento Urbano e Ambiental de Porto Alegre
PDP - Plano Diretor Participativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PP – Partido Popular
PPS – Partido Popular Socialista
PREF-POA - Prefeitura de Porto Alegre
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RGPs - Regiões de Planejamento
SCO - Sociedade Civil Organizada
SECOVI/RS - Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul
SGPM – Sistema de Gestão do Planejamento Municipal de Porto Alegre
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERGS - Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SIMPA – Sindicato do Municípios de Porto Alegre
SINDUSCOM - Sindicato da Indústria da Construção Civil
SINDIMÓVEIS – Sindicato das Imobiliárias do Rio Grande do Sul
SMC - Secretaria Municipal de Cultura
SMED - Secretaria Municipal de Educação e Desporto
SMGP - Sistema Municipal de Gestão do Planejamento
SMOV - Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMT - Secretaria Municipal dos Transportes
SPM - Secretaria do Planejamento Municipal

STICC - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre.

TC – Tribunal de Contas

TJRS (TJE) – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

UAMPA- União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UEPS – Unidades Espaciais de Planejamento e Gestão

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UTPs - Unidades Territoriais de Planejamento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. PRÓLOGO: Democracia, Direito e Urbanismo: a essencialidade das relações	25
1.1 O direito como um fenômeno do urbano (a pólis e o <i>jus</i>)	26
1.2 Civilização e direito	29
1.3 O urbanismo como arte e técnica	32
1.4 A crise do modelo – a cidade como ambiente da transição	36
1.5 O direito e o urbanismo na transição paradigmática	39
1.6. Por uma nova argumentação racional do direito e do urbanismo	41
2 OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	45
2.1 Uma introdução à teoria liberal democrática	46
2.2 A teoria da democracia participativa	53
2.3 A democracia deliberativa	59
2.3.1. A democracia deliberativa como padrão de racionalidade administrativa	64
2.3.2 A insuficiência do modelo deliberativo	68
2.4 A democracia participativa, inclusiva e emancipatória	70
3. A DIMENSÃO NORMATIVA DO PLANEJAMENTO URBANO	83
3.1 A síntese: O direito constitucional do urbanismo	84
3.1.1 O objeto do direito do urbanismo	87
3.2 O plano como instrumento fundamental do urbanismo	92
3.3 A natureza jurídica dos planos urbanísticos	94
3.3.1 Determinação dos planos a partir dos seus efeitos	95
3.3.2 Determinação dos planos a partir de seus conteúdos	98
3.4. Os modelos normativos	100
3.4.1 O modelo pré-constitucional	101
3.4.2 O modelo constitucional	103
3.5 O modelo pós-constitucional ou corrigido	106
3.5.1 O Estatuto da Cidade e os princípios da “política urbana”	109
3.5.1.1 O Estatuto da Cidade e a explicitação do princípio da participação popular	111

3.6 O modelo jurídico complexo	117
3.6.1 A materialidade constitucional da “política urbana”	118
3.6.2 O modelo <i>pós</i> -corrigido em razão da eficácia principiológica	121
3.6.3. Caracterização do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana	126
3.6.3.1 A democracia participativa urbana instrumental	130
3.6.3.2 A eficácia sobreprincipal do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana	133
3.6.4 A integração do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana e do princípio da função sócio-ambiental da propriedade urbana	136
4 O PLANEJAMENTO URBANO E A RACIONALIDADE PARTICIPATIVA	141
4.1 Uma modelagem crítica do planejamento urbano	142
4.1.1 O planejamento tecnicista: os planejamentos físico-territorial e sistêmico	143
4.1.2 A cidade dos empresários: o planejamento estratégico	149
4.1.3 A cidade dos cidadãos: o planejamento participativo	156
4.1.3.1 A cidade comunicativa: Uma definição fora de lugar?	160
4.1.4 Por um planejamento urbano emancipatório	166
4.2 Os contextos do planejamento urbano no Brasil	173
5. OS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS: UMA PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO	180
5.1 A abordagem do planejamento e do plano diretor e seus aspectos metodológicos	181
5.1.1. Os fundamentos metodológicos	183
5.1.2 Os critérios de escolha dos entrevistados	189
5.1.3 Uma proposta para avaliação da participação popular no planejamento urbano	191
6. A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: O PLANEJAMENTO URBANO SOB O PONTO DE VISTA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	197
6.1 A configuração do sistema de planejamento urbano de Porto Alegre	200

6.2 A estrutura de decisão institucional do PDDUA	212
6.3. O planejamento urbano de Porto Alegre e democracia: uma conformação teórica à partir da participação	236
6.4. A análise normativa do planejamento urbano de Porto Alegre	255
6.5 Análise conforme o modelo de planejamento executado	261
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	266
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	280
ANEXOS	290

*O homem é virtuoso quer governe, quer seja governado
[...] é cidadão aquele que tem capacidade ou
oportunidade de participar do governo.*

Aristóteles, Política, Livro III, 4, 18.

Introdução

O atual discurso político e institucional acerca planejamento das cidades no país propugna a importância e as virtudes do planejamento e da gestão urbanos democráticos. A valorização da democracia social, do empoderamento (*empowerment*) das comunidades e da instituição da democracia participativa passou gradativamente a fazer parte das agendas governamentais e das discussões acerca da qualidade da política.

A prolatada “democratização do planejamento e da gestão das cidades”, entretanto, parece não se estabelecer efetivamente nas políticas governamentais, especialmente nas políticas urbanas dos municípios brasileiros.

Este trabalho decorre de uma indagação pessoal, mas de repercussão política e social geral: O que é um planejamento urbano democrático e/ou participativo? De início, a indagação acadêmica acerca da democratização do planejamento urbano necessitou o aprofundamento teórico acerca da democracia e da participação popular.

Entre discurso e prática existem realidades bastante distintas. No contexto político do Brasil, em que historicamente predominam práticas políticas centralizadoras, autoritárias e clientelistas, o planejamento urbano tem se caracterizado pela tecnocracia, o centralismo no poder executivo e pela representação de interesses particulares em detrimento do interesse público.

A tentativa de reversão política deste quadro se dá a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.251/2001), porém as determinações normativas não têm alterado substancialmente as práticas políticas consolidadas.

O novo dilema da efetividade das normas urbanas constitucionais acompanha velhas questões acerca da democratização do planejamento e da gestão das cidades, um problema político e também jurídico, relacionado diretamente com a ideologia política e o comportamento das burocracias estatais.

A intenção normativa democrática tem encontrado dificuldades de efetivação por razões internas e externas da administração pública brasileira, tendencialmente burocratizada, e por pressões políticas e econômicas, veladas ou não, contrárias à ampliação da participação e do controle popular.

O estabelecimento normativo de uma “ordem urbana” democrática, não tem sido suficiente para determinar a democratização dos procedimentos e a inclusão dos cidadãos nos processos, nem eficaz para alavancar a participação popular.

O que certamente tem havido é a ampliação dos canais de participação, em razão da obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas e o estabelecimento do sistema dos conselhos consultivos e deliberativos, bem como o aperfeiçoamento dos meios de controles internos e externos. Porém, o fato de existirem instâncias formais de participação popular não garante a qualidade desta participação.

Os setores políticos mais organizados e as forças econômicas têm determinado a pauta dos discursos e se apropriado dos novos espaços que deveriam ser destinados aos cidadãos.

A participação popular tratada de maneira reducionista tem sido usada muitas vezes como instrumento de legitimação de políticas e processos não-democráticos, acabando por neutralizar a participação social ao invés de promovê-la, o que ocorre tanto pela própria indeterminação e incompreensão normativa do sentido da democracia e de participação popular, quanto pelas dificuldades políticas e administrativas de aplicação de modelos de planejamento democráticos e participativos.

Essa dicotomia entre discurso e prática já era percebida há tempos na cidade de Porto Alegre. A escolha da cidade de Porto Alegre, como estudo de caso, se dá em razão dos avanços e particularidades do seu processo de planejamento e também da experiência em práticas políticas democráticas e participativas inovadoras.

Porto Alegre tem operado na vanguarda democrática com a instituição de instrumentos de gestão pública como o Orçamento Participativo, e esperava-se que o seu modelo de planejamento urbano fosse além de participativo, politicamente inclusivo.

A instituição do atual plano diretor da cidade de Porto Alegre (Lei Complementar 434/99) promoveu uma série de mudanças significativas no planejamento e na gestão da cidade.

A necessidade política de superação do modelo autoritário e tecnocrático de planejamento e gestão da cidade constante no I Plano Direito de Desenvolvimento Urbano justificou e formatou o modo de decisão política prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA, aprovado em 1999.

O novo plano diretor avança no sentido de promover a democratização do acesso à terra urbana, na introdução de instrumentos de promoção da distribuição da terra, e em processos de gestão descentralizados, focado na inversão de prioridades e na tentativa de democratização das decisões.

Entretanto, é possível perceber uma série de problemas referentes tanto às estratégias estabelecidas pelo plano, quanto à fragilidade do modelo de gestão democrático proposto, o que, por si só, seria suficiente para justificar esta pesquisa.

O aprofundamento da pesquisa revela outros aspectos não considerados do ponto de vista da democracia e da participação. A atuação política decorrentes do plano deixa dúvidas quanto à existência de um planejamento urbano que possa ser considerado democrático e participativo em Porto Alegre.

Disto decorre uma das questões deste trabalho: O planejamento urbano de Porto Alegre é democrático e participativo? Ou, dito de outro modo: Ocorre efetivamente um planejamento urbano que pode ser considerado democrático e participativo em Porto Alegre?

Consideramos também uma hipótese: O modelo de planejamento e gestão urbanos executado em Porto Alegre é parcialmente democrático, pois, embora fundamentado por um discurso democrático, não alcança o real significado da democracia em razão de sua práxis restritiva à participação popular e à inclusão política.

Estas questões relacionam-se com uma indagação teórica talvez mais importante: Como é possível qualificar um modelo ou uma prática de planejamento urbano como democrático e participativo? E como isto se dá em uma realidade específica como a de Porto Alegre?

Para responder estas questões foi necessário o aprofundamento teórico da questão da democracia e da participação popular o que requer uma exaustiva pesquisa sobre os fundamentos, que possibilitasse (re)conhecer a amplitude da teoria democrática, um dos temas mais complexos das ciências sociais.

O primeiro capítulo deste trabalho procura relacionar democracia, direito e urbanismo, e, mais especificamente o planejamento urbano, através análise histórica, política e social. Tanto a história da democracia, quanto do direito são a história da cidade, e o direito e a democracia são apresentados como fenômenos urbanos conexos.

O segundo capítulo trata dos fundamentos teóricos da democracia e da participação popular na modernidade. Partindo das teorias clássicas da democracia liberal até a teoria da democracia participativa, que inclui as concepções da democracia deliberativa e da democracia emancipatória, transitando pelos trabalhos de autores como, Robert Dahl, C. B. Macpherson, Carole Pateman, Pierre Bourdieu, Jürgen Habermas, Boaventura de Souza Santos, dentre outros, percebe-se que a evolução do conceito e da percepção da democracia moderna promove uma profunda reflexão sobre o sistema de representação política e das formas de exercício do poder político.

No terceiro capítulo procurou-se informar e discutir sobre a dimensão normativa do planejamento urbano, buscando reconhecer as características do sistema jurídico constitucional brasileiro relativo à “ordem urbanística”, contextualizando-o na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, da teoria dos princípios constitucionais e da teoria dos direitos fundamentais, na tentativa de qualificar os direitos à gestão democrática da cidade e à participação popular como direitos fundamentais subjetivos dos cidadãos.

O planejamento urbano é tratado como direito fundamental no plano dogmático para, com isso, compreender as políticas urbanas em um sistema constitucional vinculativo dos poderes públicos e dos cidadãos.

A argumentação de fundamentalidade constitucional é importante para conferir prevalência às diretrizes da política urbana no Estado brasileiro e estabelecer garantias à democracia e à participação. Decorre dessa dimensão uma hipótese teórica básica: a de que existe um princípio fundamental da democracia participativa urbana juridicamente materializado e com pretensão de eficácia administrativa.

O quarto capítulo deste trabalho trata especificamente dos fundamentos teóricos dos modelos de planejamento urbano considerados democráticos. Nesse capítulo, busca-se formular uma análise crítica contextualizada de algumas das correntes do planejamento urbano surgidas a partir da década de 1960. Fundamentado por trabalhos de autores como Henry Lefebvre (1970), Manuel Castells (1974), Jean Paul Lacaze (1993), Peter Hall (1995) Patsy Healey (1995) e, mais recentemente, Marcelo Lopes de Souza (2002 e 2007), procura-se estabelecer diálogos entre as teorias do planejamento urbano e estudos sobre democracia e participação, acrescentando

elementos para a fundamentação racional de uma prática de planejamento urbano democrático e participativo.

Deste referencial teórico surge uma proposta de avaliação do planejamento urbano do ponto-de-vista da democracia participativa. Ao contrário de outros trabalhos teóricos acerca da participação no planejamento urbano, este trabalho propõe um método qualitativo de análise da participação popular em experiências de planejamento e gestão urbanas.

A pesquisa é estruturada a partir do reconhecimento de *duas esferas públicas: estatal (institucional) e não estatal (popular)*. A pesquisa institucional é focada na estrutura político-administrativa dos órgãos de planejamento urbano do município, em processos relacionados ao planejamento urbano e nos depoimentos das “autoridades” públicas e representações privadas que influenciam o processo de decisão institucional.

A pesquisa *não estatal* é focada nos cidadãos, na efetiva participação destes nos processos e na percepção da população de questões relativas ao plano diretor e o planejamento do município.

O trabalho compreende a avaliação de processos político-administrativos específicos relacionados ao planejamento urbano do município e previstos no PDDUA: os *projetos especiais*, as *áreas de interesse especial*, a *atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA* e o *processo de revisão do PDDUA*.

Esses processos foram escolhidos em razão da relevância jurídica e político-administrativa, da sua importância na estrutura institucional do planejamento urbano do município e também do aprofundado debate que propiciam.

Inicialmente, procedeu-se o reconhecimento da estrutura institucional do sistema de gestão e de planejamento urbano do município e dos institutos ou formas de participação previstas.

Nessa etapa, procura-se verificar o posicionamento pessoal e institucional dos entrevistados sobre questões relativas à gestão e ao planejamento da cidade e à participação popular nestes processos, bem como, recolhidos depoimentos que auxiliam na identificação da estrutura institucional de decisão.

O trabalho também compreende a realização de pesquisa de campo, com a população de Porto Alegre, em que foram questionados aspectos acerca do

conhecimento e da percepção da população e da atuação política e administrativa decorrente do plano diretor.

O reconhecimento da estrutura institucional, do sistema de gestão e do planejamento, aqui detalhados a partir da análise da aprovação dos projetos especiais, da atuação do CMDUA e do processo de revisão do plano diretor, bem como as entrevistas com as “autoridades”, os depoimentos e a pesquisa com a população permitem avaliar a estrutura do planejamento e gestão da cidade.

A análise crítica destas experiências realizada, desde as teorias democráticas, dos princípios jurídicos fundamentais e do modelo de planejamento urbano executado, qualificam as experiências de planejamento sob os enfoques da democracia e da legitimidade popular.

Pela relevância do tema proposto, pela complexidade das fontes, pela dimensão e amplitude da pesquisa, espera-se com este trabalho contribuir para a discussão acerca da efetivação de práticas de planejamento urbano, ao mesmo tempo democráticas, participativas e inclusivas.

Capítulo 1 - Prólogo:
Democracia, Direito e Urbanismo:
a essencialidade das relações

1 DEMOCRACIA, DIREITO E URBANISMO: A ESSENCIALIDADE DAS RELAÇÕES

O fenômeno urbano promove historicamente a necessidade de disciplinar as relações e atividades humanas, sendo elemento fundamental para a criação do fenômeno jurídico.

Embora não seja objetivo deste trabalho esmiuçar a relação histórica da cidade com o direito, essa relação é um fenômeno universal que merece ser referido, especialmente porque a lógica das ciências modernas, ao classificar ou compartimentar as áreas de conhecimento, acabou por separar os conteúdos do direito e do urbanismo, um dilema ainda não superado.

Para melhor compreensão do objeto de estudo deste trabalho é interessante procurar (re)definir a relação entre os institutos jurídicos e o instituto do urbanismo – mais especificamente do planejamento urbano –, aproximando-os, o que comporta uma análise histórica, política e social dessa relação.

1.1 O direito como um fenômeno do urbano (a pólis e o jus)

Existe outra espécie de regra: a exercida entre homens livres e iguais no nascimento. Nós a denominamos “constitucional” ou “política”. É ela que um governante deve primeiro aprender, e a aprende ao ser governado [...] o cidadão virtuoso precisa ter o conhecimento e a habilidade tanto de governar quanto de ser governado. É isso que entendemos por virtude de um cidadão – entender o governo de homens livres por homens livres.

Aristóteles, *Política*, Livro III, 4, 17.

A cidade como espaço da vida humana em sociedade é o ambiente inter-pessoal de comportamentos que provocaram a existência de regras de convivência social, das mais simples às mais complexas.

A configuração de duas dos mais importantes sistemas políticos e sociais da humanidade está intimamente ligado com a vida nas cidades e com a complexização das

relações humanas no espaço social: o direito e a democracia. Quanto mais complexa a rede de relações estabelecidas, maior passou a ser a necessidade de ordens regulatórias e, assim, mais inter-relacionados tornaram-se a política, o direito e a cidade.

Uma referência necessária ao estudo do urbano é a sua relação com a política e com o direito, o que tem sua origem na civilização grega. A palavra “política” possui etimologia grega; provém de “pólis” e refere-se ao “corpo de cidadãos”, entendido como o espaço formado por aqueles que *participam* do “governo” das cidades.

A dimensão clássica grega de política não se refere somente as relações de governo em um espaço geográfico determinado, mas também da ação dos cidadãos (os homens livres gregos) que, efetivamente, têm poder ou força de decisão na cidade.

É esse o sentido da “politéia” grega, entendida como “constituição da cidade”, e que se refere ao poder político de decisão dos cidadãos¹. A vida urbana é o fomento para o contraditório e do desenvolvimento de um conjunto de elementos racionais e argumentativos, da constituição do saber político como um campo de conhecimento vinculado à capacidade de decidir, mediar ou reparar conflitos sociais.

Esse “saber político essencialmente urbano” tem no habitar urbano conflitual e dialético um dos “fenômenos sociais mais notáveis da existência humana” (FERRAZ JR., 2002, p. 53) e os elementos para a afirmação da técnica, do saber e da prática do direito.

Embora ainda não existissem, no período helênico, escolas jurídicas propriamente ditas, e sim o ensino da retórica, da dialética e da filosofia, o direito era aprendido à medida que o indivíduo ia “vivenciando a cidade”. Naquela época, os atenienses educados aprendiam as leis sociais e as técnicas de interpretação. Assim, as discussões sobre o justo (moral e ético) eram “discussões sobre a justiça na cidade, entre cidadãos livres e iguais” (LOPES, 2002, p. 34-37).

¹ Na definição de Aristóteles (*Política*, Livro III, 6, 25 e 30), *politéia* é uma forma de governo “exercido por todos os cidadãos, para o bem de toda a comunidade”, que tem por base a presunção de igualdade, com origem na idéia de que todos sendo iguais sob determinados aspectos, também o serão em outros, e esse seria o ponto de partida para a igualdade social - *ison*. Politéia, entendida como uma forma de governo temperada pela aristocracia e pela democracia, teria o significado de “governo civil” para os gregos. Ela remete a idéia de “constituição” do Estado, o que significa ordenar a vida em comum das pessoas, e as relações de poder, dentro de um determinado território.

A filosofia grega tem, portanto, um papel relevante para a constituição do direito e para a sua aproximação com a política no ambiente urbano. Tanto na técnica dos sofistas² quanto no rompimento aos padrões sofistas proposto de forma crítica por Sócrates e como método por Platão e Aristóteles, as discussões públicas urbanas promoveram o questionamento e a reflexão sobre as regras morais tradicionais.

A reflexão grega acerca da origem das leis, em um momento em que o centro da vida desloca-se da família para a cidade, faz com que a “solidariedade cívica exija regras universais, que valham para todos os casos” (LOPES, 2002, p. 36). As decisões baseadas na tradição e nos laços familiares tornaram-se incapazes de resolver os conflitos humanos no novo ambiente urbano e “a reflexão sobre o direito e a justiça tem a ver com a própria constituição das cidades”. (LOPES, 2002, p. 36)

Na cidade grega, o discurso aristotélico da racionalidade, da isonomia, da alternância, do equilíbrio no poder, da participação política e da busca do bem comum consistiria no fundamento político essencial das cidades. As regras de justiça deveriam respeitar essas dimensões, e nos cargos da administração da cidade, ocupados por cidadãos, o poder ficaria relacionado com as regras morais e a intensidade da participação popular na referida administração.

Percebe-se neste momento da história que a participação política é uma atividade fundamental do homem em sociedade. Para o pensamento grego, o surgimento da cidade-estado possibilita a constituição de uma nova ordem de existência, para além da casa e da família: a existência política (o *bios politikos*).

No dizer de ARENDT (1881, p. 31) o cidadão pertence a duas ordens de existência, e a ação humana não pode ser imaginada fora da sociedade e depende da presença do outro³ “e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e aquilo que lhe é comum (*koion*). [...] precedera a fundação da pólis a destruição de todas as unidades organizadas a base do parentesco.” (ARENDT, 1881, p. 32-33)

² *Sofisma*, para a filosofia grega é a técnica retórica que usa um raciocínio aparentemente válido, mas inconclusivo. Também são considerados sofismas os raciocínios que partem de premissas verdadeiras ou verossímeis, mas que são concluídos de uma forma inadmissível ou absurda, ou seja, argumentos que têm como objetivo dissimular a verdade, através de regras lógicas. Os pensadores sofistas são conhecidos menos por sua técnica do que pela crítica de seus oponentes, especialmente Platão e Aristóteles.

³ Como dito por Aristóteles, o “homem é um animal político, isto é social”.

Das atividades humanas, para Aristóteles, somente duas eram consideradas políticas e constituintes: a ação (*práxis*) e o discurso (*lexis*). Contudo, só a fundação da cidade-estado possibilitou “aos homens passar toda a sua vida na esfera pública, em ação e em discurso, a convicção que estas duas capacidades humanas são afins uma da outra, além de serem as mais altas de todas [...] viver na polis significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força e violência. Para os gregos [...] ordenar ao invés de persuadir eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas”⁴. (ARENDDT, 1981, p. 34)

A igualdade e o diálogo político eram realizáveis na cidade, onde ser livre significava estar sujeito e relacionar-se com aos outros, sem que isso significasse domínio nem submissão. A passagem do ambiente familiar para a esfera pública “não apenas diluiu a antiga divisão entre privado e político, mas também alterou o significado dos dois termos [...] uma vida vivida na *privatividade* do que é próprio do indivíduo (*idion*), à parte do mundo comum, é ‘idiota’ por definição”⁵ (ARENDDT, 1981, p. 51).

A moralidade da política incluiria assim o relacionamento social, a busca do bem comum e a participação dos envolvidos, o que aproxima as regras morais do bom governo da participação dos cidadãos.

1.2 Civilização e direito

A civilização romana empresta o termo latino “*civitas*” para designar cidade, o que dá origem a palavras como “cidadania” e “cidadão”, entre outras. Desde o período arcaico (735 a.C. ao século II a.C), estabelece-se um sistema de normas aplicáveis aos cidadãos romanos, o qual é chamado de “*ius civile*” e consiste em um conjunto de regras de defesa dos valores tradicionais da civilização romana. Antes da cidadania ser ampliada para

⁴ Entre os fundamentos da retórica aristotélica está o reconhecimento da argumentação como critério e método lógico de convencimento racional. A técnica aristotélica estabelece uma série de regras rígidas de uso dos argumentos conforme a aproximação da verdade, distinguindo a boa retórica (apodítica – que desvenda a verdade), a dialética (que discute a verdade), e a má retórica (sofismática – que tem aparência de verdade).

⁵ Conforme a descrição das relações familiares feita por Aristóteles (*Política, livro I, 7*).

qualquer habitante do império – o que ocorre a partir de 212 d. C. –, o “direito civil” é aplicado somente aos romanos⁶.

Nesse contexto, um dos mais importantes sistemas jurídicos – o sistema do direito pretoriano urbano, criado no período clássico (a partir de 367 a.C.) – estabelece-se por tradição na cidade de Roma, tendo o direito civil como direito próprio de cada cidade e distinguindo-se do direito comum dos povos e dos direitos naturais. Assim, o direito pretoriano é introduzido pelos pretores urbanos para a utilidade pública, com o intuito de corroborar, suprir ou corrigir o direito civil (LOPES, 2002, p. 50), tendo em vista as mudanças da vida em sociedade.

Os juristas romanos (tanto os pretores urbanos, quanto depois os juízes e os senadores) formam uma classe aristocrática na civilização romana, que desempenha uma função pública essencial, prestando serviço à cidade, na defesa de seus valores e de suas tradições.

O sentido do direito na civilização romana distingue-se da concepção grega. Na antiguidade clássica, o direito (*jus*) era um fenômeno de ordem sagrada (mitológica), vinculado às discussões filosóficas sobre a moral e a ética e vinculado à participação dos cidadãos.

Em Roma, o direito é relacionado com a “fundação e o desenvolvimento da cidade”, como “forma cultural sagrada, era o exercício de uma atividade ética, a prudência, virtude moral do equilíbrio e da ponderação nos atos de julgar” (FERRAZ JR. 2002, p. 56). Assim, com o tempo, a expressão “*jus*” como regra moral vai sendo substituída por “*derectum*” (equilíbrio, o que está reto, linear), usada para indicar os pressupostos de um ordenamento jurídico.

A civilização romana formata o sistema das ordens regulatórias civis e das leis escritas. O relacionamento dentro do espaço urbano passou a ser determinado pela autoridade (*autorictas*) pública, que, com o tempo, vai definir e regular os padrões da vida na cidade.

A regulação estatal da vida privada através de regras gerais aplicáveis a todos os cidadãos é fundamental para a manutenção da vida urbana e das características culturais da

⁶ O sentido de “privado” é bastante distinto nas sociedades grega e romana. Contraposto ao social no sentido da política grega, a esfera privada em Roma tem importância no que diz respeito à proteção e à segurança individual dos cidadãos, condição fundamental para a vida em sociedade.

civilização romana. Fundada na existência da cidade de Roma, a civilização e o direito se fundem no espaço urbano. As ordens regulatórias, somadas a autoridade do Estado, constituem a estrutura das leis civis, responsáveis pela ordenação e equilíbrio da vida na cidade, o que mistura a autoridade estatal com poder republicano, em que a participação dos cidadãos passou a ocorrer através da representação (autoridades pública) e da consulta (plebiscito).

A vinculação normativa influenciada pelo Estado Romano, entre “ordem urbana” e poder do Estado através de leis escritas é retomada somente na modernidade, com o advento dos Estados modernos no século XVIII e vinculada à regulação das relações civis. O período medieval é caracterizado pela transferência da autoridade estatal para a autoridade religiosa.

O cristianismo manteve a rígida estrutura das ordens estatais romanas. Para MUMFORD (1965, p. 414) a cidade medieval era a cidade cristã, a concretização num esquema político corporativo do modo cristão de vida.

Para o autor, em certas situações particulares, a cidade medieval alcança êxitos que nenhuma cultura anterior havia atingido. Pela primeira vez na história os habitantes de uma cidade eram homens livres e sentiam-se seguros nas cidades⁷: “morador da cidade e cidadão eram agora termos sinônimos. O controle externo tornara-se controle interno, envolvendo a auto-regulação e a disciplina [...] embora a estrutura social da cidade permanecesse hierárquica, o fato de que o servo podia tornar-se cidadão livre destruía qualquer segregação biológica de classe e provocava uma medida crescente de mobilidade

⁷ Em obra publicada recentemente *Segurança, Território e População*, Michel FOUCAULT (2008) relaciona a história da cidade com a questão da segurança. Oferece o conceito de *governamentalidade*, como sendo as ações do Estado que tem por *alvo* a população. Para Foucault, o Estado talvez seja uma abstração mitificada: “Seria o Estado não mais que uma peripécia do governo? O “governo” serve e existe para estabelecer regras de segurança?” A segurança, em verdade, não proíbe nem obriga, mas induz os indivíduos a terem certos regulamentos, determinados pelo governo. Neste sentido, população seria uma unidade *objeto* do poder, relacionando as questões da cidade (e do planejamento) como o adensamento populacional. Através da segurança do governo é possível obter-se padrões de normalidade. (p. ex: normalização da distribuição de água). O governo garantiria o padrão de “normalidade” da cidade através de níveis mínimos de segurança e os problemas sociais da cidade estariam resolvidos enquanto estiverem neste padrão. (p. ex: a fome é normal). Assim, policiar e urbanizar tinham no século XVIII o mesmo sentido. (sanear, limpar, policiar, humanizar). Foucault cita Turquet de Mayerne para quem urbanizar é “tudo o que deve dar ornamento, forma e esplendor à cidade”. É, pois, o pensamento urbano a “ordem normal” da cidade. A segurança e a cidade na história são interdependentes e a cidade disciplinar não admite exceção pois a cidade de segurança é a cidade da normalidade. Com o tempo, a polícia passa a ser uma questão de direito, como o conjunto de leis e regulamentos que dizem respeito a segurança e ordem do Estado. O urbanismo surge, neste contexto, como técnica para estabelecer, junto com o direito e a polícia, condições de “normalidade” social.

social.” Influenciada pela autoridade religiosa, todos os cristãos se consideravam iguais e embora não participassem diretamente da gestão da cidade, tinha, em situações e graus diferenciados, possibilidade de opinar.

O fim da idade média e o início da Renascença marcam o crescimento de cidades portuárias como Veneza que inventaram um novo tipo de governo de cidade⁸ “baseado na diferenciação e zoneamento das funções urbanas, separadas por vias de tráfego e espaços abertos [...] reconhecendo a integridade das vizinhanças” (MUMFORD, 1965, p. 419).

A renascença influenciou a volta da tradição ordenatória estatal do direito romano como questões de ordem civilista, com o governo servindo para regular as demandas civis (mercadores e artesãos). O individualismo e o patrimonialismo da classe econômica emergente encontram no direito e no governo uma forma de defesa de seus patrimônios e privilégios.

A revolução industrial e o início da era moderna aprofundam o caráter de individualismo econômico e do patrimonialismo do poder estatal. O advento do Estado constitucional na França e nos Estados Unidos da América tem como fundamentos as liberdades individuais e a proteção da propriedade privada contra o Estado absolutista. O sistema de separação do poderes, o racionalismo e o cientificismo formatam o sistema de ordens regulatórias e do governo das elites momento em que surge a figura do “ilustre técnico e planejador das cidades.”

1.3 O urbanismo como arte e técnica

Embora o desenvolvimento das ciências e dos estudos sociais, nos séculos XVIII e XIX, o estudo *científico* da cidade surge na modernidade, com pensadores e pesquisadores somente no fim do século XIX.

Conforme CHOAY (1965), os autores do urbano podem ser classificados em dois grupos: os *progressistas*, defensores das soluções higienistas e técnico-científicas, e os

⁸ Uma das concepções sobre a origem do termo “Estado” provém do termo latim status, referente aos estabelecimentos do “governo” portuário de Veneza, encarregado da administração portuária e alfandegária.

culturalistas, que privilegiam os valores tradicionais em contraposição às tentativas de modernização das cidades⁹.

Somente no início do século XX, o termo “urbanismo”¹⁰ passa a ser entendido como uma “ciência dos fenômenos urbanos”¹¹. O urbanismo surge, assim, da especialização teórica e prática das questões urbanas¹², transformando-se, de pensamento especulativo e utópico do século XIX, em atividade profissionalizada, no novo século¹³.

A partir do fim da primeira guerra mundial, o progresso técnico e científico, somado às propostas das vanguardas culturais, acaba desenhando o modelo do urbanismo moderno, que constrói imagens da cidade futura, com base na observação dos fenômenos urbanos e na proposição de modos de intervenção, método próprio dos pensamentos positivista e utilitarista¹⁴.

O “movimento moderno” tem como idéia-chave a união da indústria e da arte, como técnica de aplicação mundial homogênea, voltada a quatro grandes funções: habitar,

⁹ Françoise Choay, em seu trabalho “Urbanismo: utopias e realidades”, escrito em 1965, demonstra que as “teorias do urbanismo” do século XIX são marcadas por escolhas ideológicas não reconhecidas por seus autores. Essas teorias podem ser classificadas em dois grupos: as orientadas por uma ideologia do progresso, que privilegia os valores da higiene, da eficácia e, também, da técnica (urbanismo progressista), tendo como expoentes Owen, Fourier, Richardson e Phroudon, e as orientadas por uma ideologia que privilegia os valores culturais tradicionais (urbanismo culturalista).

¹⁰ Ainda conforme CHOAY (1988), o termo “urbanismo” pode ser, alternativamente, definido como “ciência, arte e/ou técnica da organização espacial dos estabelecimentos humanos”, pois está relacionado com a expansão da sociedade industrial, que dá origem “a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores pelo seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica”.

¹¹ Proveniente do latim *urbe* (cidade), o termo é influenciado pelo neologismo *urbanización*, criado em 1867, pelo engenheiro-arquiteto espanhol Ildefonso Cerdá, para designar uma disciplina relativa à organização espacial das cidades. A partir dos estudos de Ildefonso Cerda, constitui-se o urbanismo como um estatuto científico para a criação e a organização das cidades, como uma disciplina autônoma. Nas línguas de origem latina, a palavra “urbanismo” provém de *urbs*: *urbanismo* em espanhol; *urbanismo* e *urbanística* em italiano; *urbanisme* em francês. Entretanto, nos países anglo-saxões, tem um significado variado e abrangente, de maneira incerta, diversas noções associadas à cidade, como a noção de paisagem e de gestão urbana.

¹² A especialização do estudo e da prática do urbanismo posicionou o arquiteto como o técnico capaz de operar com as questões do urbanismo. No dizer de Le Corbusier (Carta de Atenas): “O urbanista não é outra coisa senão um arquiteto”, concepção que confunde urbanismo com profissional civil.

¹³ A cientifização promoveu a defesa da racionalização dos padrões arquitetônicos e urbanísticos, na defesa das formas puras e do uso racional dos recursos. A pretensão dos pensadores racionalistas, dentre os quais Walter Gropius e Le Corbusier, é determinar um “estilo internacional” de intervenção nas artes, na arquitetura e no urbanismo.

¹⁴ A escola da Bauhaus, de Walter Gropius, fundada em 1919, tinha como objetivo a síntese entre artes e indústria, aplicando-se na arquitetura através da produção em série, como forma de definir estilos a serem usados massivamente.

trabalhar, locomover-se e ter acesso ao lazer, o qual seria promovido através da adoção do “plano ideal” das cidades, conforme as diretrizes da Carta de Atenas¹⁵.

Os modernistas acreditam que os seus projetos são eficazes para transformar as cidades e acrescentar qualidade à vida humana, o que os aproxima do pensamento progressista. Apresentam uma característica fundamental que os diferencia de outros teóricos sociais: a capacidade política de convencer as autoridades da necessidade da implantação de seu projeto, como uma prática única e eficaz de transformação das cidades.

O urbanismo moderno propõe a sua autonomia em relação à política, o que é uma postura bastante contraditória¹⁶, pois consiste em uma doutrina política, dogmática e vinculada a interesses políticos a ser implementada em novas cidades planejadas e no (re)planejamento das antigas.

Esse método fundamentado pelo discurso técnico e pela implementação de uma ordem rigorosa, a partir da segunda metade do século XX, ganha autoridade junto às instâncias de decisão, político-administrativas, e alcança aplicação mundial.

A modernidade aproximou o direito e o urbanismo, uma vez que a proposta de ordenação do espaço urbano complexo é acompanhada da necessidade de sua regulação. Na cidade moderna a rígida regulação urbanística é necessária para implantar o projeto reformador. As quadras, os planos, os usos e os zoneamentos são usados como forma de organização sistemática e racional do espaço urbano.

Os planos e as leis de uso e ordenação do território são os instrumentos fundamentais para a implantação do projeto modernista, e o normativismo jurídico¹⁷ é

¹⁵ Vide a Carta de Atenas, documento aprovado em 1933, pelo grupo dos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), que apresenta uma crítica à situação de caos e desintegração das cidades na civilização industrial, e afirma o fenômeno urbano como uma unidade funcional, que deve ser ordenada tomando-se como critério a escala humana. Essa Carta caracteriza o urbanismo por quatro funções básicas para o cidadão e para a sociedade: a habitação, o trabalho, a circulação no espaço urbano e a recreação do corpo e do espírito.

¹⁶ No dizer de CORREIA (1995, p. 5-16), “o urbanismo tem uma natureza polissêmica, que comporta uma pluralidade de sentidos [...]: o urbanismo como *facto social*, como *técnica*, como *ciência* e como *política*”.

¹⁷ O Normativismo ou a Teoria Pura do Direito originou-se das idéias de Hans Kelsen (conforme a obra “Teoria Pura do Direito, escrita em 1911), que defendia, em princípio, a autonomia do Direito enquanto ciência. Para Kelsen, a ordem jurídica é um conjunto de normas que constitui uma unidade, um sistema hierárquico fechado, cuja validade seja fundamentada por uma única norma superior.

utilizado como instrumento de imposição de uma ordem técnica legitimada e estabelecida pelo Estado¹⁸.

O que se corrompe no urbanismo modernista não é a sua formatação jurídica, mas a sua dimensão política¹⁹. O urbanismo modernista constitui-se, muitas vezes, na imposição de políticas de fundamentação técnico-científica executada autoritariamente pelo Estado e, muito embora apresentada como de neutralidade, é carregada de conteúdo ideológico (REZENDE, 1992).

No dizer de PINTO (2005, p. 175), “em nenhuma outra política pública teve o positivismo teve tamanha aplicação prática como na política urbana. O movimento modernista incorporou o positivismo e o traduziu para o urbanismo”.²⁰ Em razão da pluralidade de sentidos do urbanismo, a ciência jurídica moderna incorpora o discurso modernista, positivando-o através das normas urbanas impostas pelo Estado.

O urbanismo modernista nos coloca diante de um problema com duas dimensões: a jurídica e a política. O problema jurídico se traduz no uso do direito como instrumento de imposição da força do Estado, em que a questão da justiça, do equilíbrio e do contraditório não se apresenta. O problema político consiste no uso autoritário do direito como instrumento de supressão do conflito, de imposição da ideologia modernista (tecnicismo, funcionalismo e racionalismo) e da limitação à participação popular.

O “planejamento urbano” afirma-se como disciplina e como instrumento fundamental do urbanismo moderno, adotando o plano e o zoneamento como os principais

¹⁸ No dizer de HARRIS (apud NYGAARD, 2005, p. 79) para o pensamento modernista governo e autoridade se confundem, sendo autoridade pública entendida como “uma pessoa ou um grupo esclarecido que estava no poder e sabia o que era melhor para os seus [...] buscando autoridades que compreendessem suas idéias para promovê-las como encomendas”.

¹⁹ Conforme descrito em NYGAARD (2005, p. 79), Le Corbusier reforçava a necessidade de se distinguir o arquiteto do político, “[...] a política e o projeto arquitetônico são duas coisas diferentes, dois fenômenos que requerem indivíduos de sangue diferente”.

²⁰ É necessário diferenciar a doutrina filosófica do positivismo, baseada nas idéias de Augusto Comte, e o positivismo jurídico, fundamentado por autores como Savigny, Hans Kelsen e Norberto Bobbio. O *positivismo filosófico* surgiu no século XIX, como método científico oposto às abstrações da teologia e da metafísica. Para o movimento filosófico fundado por Auguste Comte, o positivismo tem como base teórica três pontos: a) experiência, b) lógica pura ou matemática, c) aplicação prática (positivação). A evolução do positivismo inclui o positivismo crítico e o neopositivismo, que exerceu influência notável no desenvolvimento da filosofia analítica, no século XX. O *positivismo jurídico* é uma doutrina (que se confunde com o normativismo, sua forma mais elaborada) em que o direito constitui um produto evoluído da ação e da vontade humana (direito positivado), que deve ser seguido e obedecido independente de sua origem. A doutrina positivista considera que somente é objeto do direito aquilo que é posto pelo Estado, através dos processos válidos que adquirem formatação legislativa por meio de suas estruturas, uma vez que o Estado é a representação legítima da força política da sociedade.

mecanismos responsáveis pela ordenação e pela regulação do uso e da ocupação dos solos, bem como pelo planejamento do futuro das cidades²¹.

O planejamento urbano modernista impõe-se como técnica com função de salvar a sociedade urbana, o que em muitos casos, revela-se eficaz: “a realidade é que o modernismo teve o mérito de apresentar um conjunto de técnicas operacionais [...] que funcionam razoavelmente e de difícil substituição” (PINTO, 2005, p. 180).

Nessa dimensão estrutural, o Estado, interventor ou regulador, afirma-se como a esfera responsável por planejar, disciplinar, ordenar, governar a cidade, independente e acima dos cidadãos. Ao técnico-planejador é dado o poder de informar qual o destino das cidades e ao político, o poder de decidir, programar e implementar as políticas de intervenção.

1.4 A crise do modelo – a cidade como ambiente da transição

O urbanismo modernista, descrito por seus defensores como de vanguarda, de ruptura e de transformação, se afirma, muitas vezes, por práticas autoritárias, conservadoras, elitistas e conformistas. A incapacidade de aceitar as diferenças, as limitações humanas e as limitações do homem-projetista²² o aproximam do positivismo filosófico e das visões unitárias do indivíduo e da história, o que é próprio dos regimes autocráticos.

A incorporação do discurso técnico do urbano pelo poder político tornou-se, na prática, em experiências lamentáveis da história e da política moderna: o utilitarismo; a destruição das cidades históricas e das referências culturais; a massificação do projeto, com a imposição de padrões regulares; a supressão da existência de classes sociais e de interesses conflitantes no espaço urbano; a redução das vontades e das liberdades

²¹ Conforme SOUZA (2002: 46-47), *planejar* remete ao futuro e significa “tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios [...]”. Para o autor, o planejamento urbano é um campo interdisciplinar que trata das questões urbanas, distinguindo-se do urbanismo, que o incluiria como sub-conjunto, posição essa que questionaremos mais tarde.

²² A eficácia das intervenções está relacionada com a imposição técnica unitária dos modelos, de forma autoritária e paternalista. O arquiteto-urbanista se posiciona como o criador de uma nova ordem social, como o detentor da verdade técnica inquestionável. No dizer de Le Corbusier; “É assim que o rebanho deve ser conduzido, o mundo precisa de harmonia e de fazer-se guiar por harmonizadores”.

individuais; o *apartheid* urbano; o condicionamento humano a aceitação do programa; o confinamento e a submissão do homem ao projeto de iluminados e a restrição da participação política dos cidadãos.

As técnicas modernistas transformam-se em práticas que influenciam e condicionam, ainda hoje, a política de planejamento das cidades. Há que se reconhecer que poucas áreas do conhecimento humano são mais autoritárias do que o urbanismo, muito embora o planejamento urbano moderno seja responsável por uma série de ganhos econômicos e sociais: a ampliação da idéia de domínio público, a regulação das atividades, a melhoria das condições de vida e da inclusão de políticas de habitação, saneamento, transporte, etc. além da submissão do político a critérios técnicos.

O processo massificador e autoritário de intervenção política no espaço urbano logo revela seus desastrosos efeitos econômicos, sociais e ambientais. Entretanto, somente a partir da década de 1960, o estatuto científico do urbanismo moderno passa a ser efetivamente questionado na sua qualidade de disciplina autônoma e utilitarista²³ e a despeito da *tardia* crítica acadêmica ao urbanismo modernista, este se mantém como método, ensino, discurso e, também, como prática do profissional arquiteto-urbanista²⁴.

As novas análises urbanas denunciam, essencialmente, a desumanização das cidades submetidas ao planejamento moderno, movimento que Françoise Choay chama de *Antrópolis*.

Conforme CHOAY (1988):

Estes autores criticam o urbanismo, de uma parte, do ponto de vista de valor enquanto saber e de sua posição no campo das disciplinas constituídas; de outra, do ponto de vista de suas determinações sócio-históricas [...] A segunda direção pode ser ilustrada pelos trabalhos da crítica marxista que passaram a privilegiar a denúncia das determinações políticas, econômicas e sociais não somente das opções urbanísticas, mas do próprio urbanismo na afirmação de seu saber. Estas análises realçavam que concepção e organização do espaço habitado impõem a escolha de valores, dependentes de

²³ Vide, especialmente, os importantes trabalhos de Lewis Mumford, *A cidade na história* (1961); Jane Jacobs *Morte e vida de grandes cidades* (1961); Kevin Lynch, *A imagem da cidade* (1960); Manuel Castells, *La cuestión urbana* (1977); Henry Lefebvre, *La revolución urbana* (1980).

²⁴ A concepção do arquiteto-urbanista como responsável pelo planejamento urbano pode ser demonstrado em documentos, tais como no documento enviado à Secretaria Municipal de Planejamento, que reitera a participação do IABRS no Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, como segue: “Conclui ressaltando que o planejamento urbano corresponde a um conceito legal de uma atribuição exclusiva do profissional de arquitetura e urbanismo, legítimo representante do saber técnico.”

contextos culturais e de condições políticas e econômicas complexas²⁵.

Uma boa parte da crítica que possibilita o rompimento com os padrões modernos tem fundamento no método de análise histórico-materialista de Marx e Engels. Para Marx, a ciência serve para analisar a sociedade com o objetivo de transformá-la. Desta forma, a cidade é produto e produtora das atividades humanas para a vida e é explicada inserida no modo de produção. Em *A ideologia alemã*, Marx e Engels esmiúçam a relação entre a cidade antiga, o desenvolvimento da propriedade comunal e as formas do Estado, mostrando a substituição do campo pelo “lugar das trocas”²⁶. Desde os primeiros aglomerados urbanos, a oposição entre cidade e campo vai se cristalizando. O efeito imediato da divisão entre trabalho intelectual e braçal será o ponto zero da desigualdade social: indivíduos diferentes fazem trabalhos diferentes.

Do mesmo modo que o urbanismo, o direito moderno tem procurado superar tardiamente as suas concepções positivistas e normativistas²⁷. A cultura jurídica passa por um momento de redefinição, em virtude da tentativa de reestabelecimento da sua relação com a sociedade, e isto se apresenta de forma gravosa na relação do direito com o urbanismo. No dizer de COSTA (2006, p. 126), “a perspectiva jurídico-política do urbanismo é impregnada pela ideologia do legalismo liberal”, considerando a prática normativa do urbanismo “elitista, conservadora e positivista”.

A crise da modernidade reaproxima as duas disciplinas, mas agora de forma diferente. O formalismo jurídico, tanto acadêmico como profissional, passa a ser

²⁵ Para Manuel Castells (1977), a cidade é uma projeção da realidade em um espaço físico e simbólico, sendo impossível tratar de uma teoria do urbano à margem de uma teoria social determinada.

²⁶ Em “A questão do alojamento”, uma série de três artigos escritos por Friedrich Engels em 1897, o autor toma partido a favor de soluções para o problema de habitação em Londres. Considera soluções pragmáticas, pois o problema da habitação, nada mais é do que um aspecto parcial de um problema social que somente poderia ser resolvido no contexto de uma revolução proletária.

²⁷ Apesar dos avanços legislativos verificados na doutrina e nas decisões judiciais, percebe-se a dificuldade acadêmica de superação do positivismo jurídico no ensino e na prática do direito, no país, ao que Boaventura de Souza Santos (2007, p. 73), referindo-se a Paulo Freire, chama de “educação bancária”, “anti-pedagogia” e “deformação jurídica”. A teoria normativa fundamenta os cursos e os concursos públicos, o que, deixando-se de lado a questão do legislador, faz com que tanto os advogados, como as autoridades judiciais tenham dificuldades em promover a interpretação (política, social e cultural) das normas jurídicas. Como o processo legislativo e as demandas judiciais são, em geral, lentos, conservadores e comprometidos com os grupos econômicos e de pressão, o panorama do direito ao acesso a cidade tem sido de altos e baixos, transitando entre “ganhos” dos movimentos sociais e das “reações” conservadoras.

tencionado pela evolução das instituições democráticas e pelo reconhecimento gradual de novos sujeitos das relações sociais.

Em vez de as normas jurídicas servirem como meio de aplicação das técnicas do urbanismo modernista, a possibilidade de crítica ou releitura dos instrumentos urbanísticos, a partir de novas realidades, força o diálogo entre o direito e o urbanismo, como forma de buscar a resolução de demandas sociais não previstas ou não alcançadas.

Novas concepções jurídicas, ao contrário de impor a ordem positiva do Estado, mesmo porque há uma crise dessa ordem, passam, lentamente, a servir como instrumentos de acesso dos cidadãos aos bens e a gestão da cidade. Numa perspectiva propositiva, o direito passa a promover, gradualmente, a aproximação dos cidadãos com o poder ou o governo das cidades.

1.5 O direito e o urbanismo na transição paradigmática

Em razão da evolução das sociedades democráticas, há dificuldade hoje de compreender as relações entre cidade e direito com base no pensamento moderno. A cidade atual não comporta a visão tradicional das relações jurídicas e sociais, conformadas por regras e padrões estabelecidos pela técnica e pela visão unitária de mundo e da realidade.

Os tempos pós-modernos²⁸ são configurados não somente pelo reconhecimento da existência de múltiplos atores sociais e pela tentativa de incluí-los na política, sendo as cidades atuais palco de uma série de combinações contraditórias: hiperindividualismo e anti-individualismo, riqueza e pobreza, informação e exclusão, mundialização e identidade comunitária.

Essas contradições são estabelecidas em ambientes políticos, sociais e culturais diferenciadas (SANTOS, 2002), alternando sentimentos de conformismo e reivindicação (especialmente quando atingem os interesses individuais), vontade participativa e

²⁸ Embora o uso do termo “pós-modernidade” torne-se corrente, há controvérsias quanto ao seu significado e pertinência. A pós-modernidade pode ser entendida como a condição sociocultural e estética do capitalismo *pós-industrial* ou *financeiro*²⁸, contrária ou oposta ao modernismo. Para melhor entendimento do ambiente da pós-modernidade, vide, dentre outras, as obras de Fredric Jameson: *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio* (1996), *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização* (2002).

alienação, o que dificulta a determinação de modelos normativos regulares e/ou de planejamento pré-estabelecidos.

Essa “des-formatação” institucional é encarada por alguns como crise de representação, pois não se sabe, claramente, quem tem legitimidade para propor, discutir, aprovar e gerir as políticas urbanas, se o Estado, a sociedade ou os investidores.

A complexidade das relações coletivas em uma sociedade democrática, no que diz respeito a assuntos essenciais, relacionados à qualidade de vida das populações, necessita de respostas, em geral, não previstas e não determinadas.

Neste contexto, a mudança do ambiente cultural aprofunda a questão da participação dos cidadãos e das forças políticas determinantes no “jogo” dos interesses na cidade. O planejamento urbano moderno tem dificuldade de tornar-se factível em condições políticas e econômicas adversas e não previstas.

No contexto político e social atual, novas questões passam a ser enfrentadas como a necessidade de conciliação ou mediação do discurso, a desregulamentação e as liberdades econômicas (especialmente dos interesses imobiliários) e, como seu contraponto, a necessidade regulatória, em razão dos problemas ocasionados pela liberdade de mercado (competitividade, inclusão social, tensão gerada pelas populações, que reivindicam seu direito de participar do planejamento e da gestão das cidades).

Somado a tudo isto, as novas tecnologias e a velocidade das informações que sobrecarrega o homem de “necessidades imediatas” e a sociedade *dromográfica* afasta o cidadão da política e do Estado.²⁹

Os tempos atuais são tempos de uma nova existência humana, baseada no confinamento, na velocidade, na acomodação dos conflitos, na supressão econômica do *bios* político, e de uma existência sonâmbula, em que não se tem vontade ou condições de participar da política.

²⁹ A sociedade *dromocrática* é descrita por Paul Virílio, na sua obra *Velocidade e Política* (1996). *Dromos* é tradução da expressão grega que exprime a idéia de “corrida”, “curso”, “marcha”, sendo a rapidez do acesso à informação e à política como características fundamentais do poder na sociedade atual.

1.6. Por uma nova argumentação racional do direito e do urbanismo

A pós-modernidade também se expressa nas crises do urbanismo moderno e do modelo normativo do direito. Situando o direito e o urbanismo na transição paradigmática política e social do Estado e da sociedade atual (SANTOS, 2001), teríamos, para constituir a base para um discurso racional das atuações urbanas, inseri-los nos enfoques dos “novos direitos” e do “urbanismo político e social”.

No dizer de ROUANET (1993), o liberalismo econômico promoveu, na modernidade, o acesso à razão autônoma, o que pode ser entendido como a universalidade do acesso à educação o que é diferente de autonomia intelectual. A ciência ajudou a garantir as liberdades do homem, mas ao mesmo tempo deixou de ser autônoma, vinculando-se a fins econômicos e desvinculando-se de fins éticos.

Essa é uma questão fundamental da democracia moderna e um fator de extrema relevância para a racionalidade das decisões políticas na pós-modernidade. A “institucionalização e rotinização da política” das sociedades liberais-democráticas que afasta os cidadãos da política é, talvez, um dos paradigmas políticos mais difíceis de serem superados:

Esta autonomia foi desde o início restrita porque mais preocupada com as garantias individuais do que com o direito de participar da coisa pública, a liberdade moderna dá menos ênfase à democracia, mais vinculada à gênese do poder, que é a garantia contra a ação arbitrária do Estado. (ROUANET, 1993, p. 24).

Muitos dos trabalhos que propõem o rompimento dos padrões culturalistas e individualistas do modelo liberal de Estado têm influência da perspectiva histórico materialista marxista, que entende a cidade como um tipo de aglomeração urbana resultante da divisão social e territorial do trabalho.

A crítica marxista influenciou a crítica do urbanismo em trabalhos como o de Henry Lefebvre, Manuel Castells e Milton Santos em que a cidade é o resumo da própria luta de classes que, para além da “repartição espacial dos meios de consumo”, na qual a divisão territorial do trabalho é substituída pelo espaço artificial construído das cidades para o “espaço socialmente construído”, o que promove profundas alterações no regime da

propriedade privada, oprimindo os cidadãos pela chamada “economia política”, que vai ditar no dizer de VERAS (2000) as bases ideológicas do capital e da burguesia na modernidade.

Mesmo os estudos atuais sobre a cidade recebem influência da crítica marxista e seus seguidores. A análise crítica atual sobre a cidade tem a dialética como método e desde o trabalho dos neo-marxistas, perpassando pela influência de Gramsci na organização dos movimentos sociais como forma de acesso ao poder do Estado, passando pelos teóricos da escola de Frankfurt, até a crítica social e política na pós modernidade de autores como Boaventura de Souza Santos.

Porém, somente nas últimas décadas, o discurso da racionalidade e da autonomia política (dentre estes os trabalhos de Cornelius Castoriadis, Jurgen Habermas e Boaventura de Souza Santos) fundamenta a implementação de uma prática emancipatória capaz de superar o paradigma da alienação e estatização da política.

A superação de um modelo político de regulação para o da emancipação política necessita uma releitura crítica das disciplinas sociais, estabelecendo-se conexões que distinguem interesse “técnico”, interesse “prático” e interesse “emancipatório” (REIS, 2000, p. 16)³⁰.

Esta nova posição teórica fundada na prevalência de interesses públicos e no reconhecimento dos sujeitos sociais determina que tanto a teoria quanto as práticas das disciplinas sociais, como técnica e saber aplicado, não sejam caracterizadas pela neutralidade, pela abstração do sujeito e pelo desligamento com a realidade.

Nesta dimensão, o positivismo jurídico, considerado “abstrato, atemporal, insular, com ausência de historicidade”, ou “vinculado por um antropomorfismo virtual, sem conexão direta e imediata com a realidade histórica” (FACHIN, 1998, p. 81-82), e os fundamentos do urbanismo modernista, concebido como “disciplina unitária e de pretensões totalitárias” (CHOAY, 1998), não mais se justificam, racionalmente, nem como prática ou nem como estudo.

³⁰ Essa crítica pode ser compreendida no âmbito da crítica marxista ou, também, nos trabalhos da “escola de Frankfurt”, nas obras de Horkheimer, Adorno e Marcuse e, especialmente, na obra de Jürgen Habermas, que incorpora criticamente o trabalho dos seus antecessores, acrescentando à crítica social elementos de diversas áreas e incluindo o papel da razão prática no conhecimento, em contraposição à racionalidade prática que comanda a concepção “positivista” da ciência.

Em relação à disciplina jurídica, no dizer de PIERANGELI (1991, p. 55), é necessário promover “(re)personalização da matéria do direito” fazendo com que o direito “reaproprie-se da função de tutela dos direitos civis, em uma nova síntese entre as relações civis, econômicas e políticas [...]”. Para que as instituições democráticas possam promover o reconhecimento das demandas dos sujeitos das relações sociais.

Essa nova noção do sujeito jurídico, no entendimento de CORTIANO JR. (2002, p. 171-175), incorporaria as idéias de “despatrimonialização e pluralismo”. A despatrimonialização refere-se a uma escolha operada pelo ordenamento, que reflete a tendência normativo-cultural de dar maior prevalência aos valores humanos em face dos valores patrimoniais (aspecto importante para rediscutir, por exemplo, o instituto do direito de propriedade como um valor relativo, e não mais absoluto).

De acordo com PIERANGELI (1991, p. 55), “o ordenamento jurídico lentamente vai atuando entre a superação do individualismo e do patrimonialismo (superação do produtivismo e do consumismo)”. Nessa nova perspectiva, o pluralismo político e social estabelece-se, através do direito, com o reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana como valor supremo a ser protegido pelo Estado e efetivado por meio da “radicalização da democracia”, ampliando-se a participação popular nas decisões do Estado.

Para SANTOS (2000, p. 120-188) a pós-modernidade estabelece uma nova concepção de direito em que a superação da regulação sobre a emancipação social é uma tarefa essencial. Para o autor, a hegemonia do conhecimento-regulação na modernidade, através da funcionalização da ciência como força produtiva do capitalismo, diminuiu ou impossibilitou a racionalização emancipatória individual e coletiva, e limitou a solidariedade.

A supremacia da ordem científica determinou que qualquer forma de saber não estabelecido pela racionalidade fosse considerada uma forma de ignorância e, portanto, de caos. Ao direito moderno foi atribuída a tarefa de manter e assegurar essa ordem, determinada pelo capitalismo para a manutenção das elites políticas. A fim de desempenhar tal função, o direito deveria, também, tornar-se “científico”, pois somente seria eficiente se “submetido à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna”, o que envolveu também a sua estatização.

O direito moderno foi pensado e criado tendo como base o paradigma da modernidade, no qual a regulação social seria “idealmente [...] uma mera emanção das descobertas científicas sobre a ordem e a transformação social” (SANTOS, 2000, p. 164). Nesse contexto, o direito existiria para exercer o seu poder coercitivo, de forma a garantir a gestão “científica” da sociedade, longe dos conflitos sociais e rebeliões.

A recepção do sistema estrutural e formal do direito romano nas sociedades modernas fez com que a emancipação social fosse absorvida pela regulação do Estado e, dessa forma, qualquer sinal de revolta ou mudança social acarretaria a crise do sistema jurídico-normativo. Essa tensão entre regulação e emancipação gera um sentimento de ansiedade coletiva, tanto para o detentor do poder, que tenta (res)guardá-lo, quanto para os excluídos do poder, que tentam alcançá-lo.

A pós-modernidade, ambientada em outras realidades políticas e sociais, e formada por “múltiplas temporariedades” (sistema mundial, individualismo, pragmatismo econômico), provocou o “colapso epistemológico” na ciência moderna, o que promove “um ‘des-pensar’ das estruturas tradicionais do direito e do Estado” (SANTOS, 2000, p. 165), no sentido de que o direito não é só intervencionista e regulador, mas também emancipador, e de que o titular dos direitos não é só o Estado, mas também a sociedade.

Essa mudança de posição dos cidadãos e do Estado, com a inclusão e do diálogo, conforme HABERMAS (2002, p. 281) independe de pré-determinações políticas ou institucionais, é dependente da vontade racional dos cidadãos.

Com base nesta nova posição do direito e do urbanismo a partir dos cidadãos, defende-se um novo “paradigma conceitual” do direito e do urbanismo, fundamentado por uma abordagem pluralista e democrática “reformadora do direito e da sociedade” (SANTOS, 2000, p. 164-188).

O estabelecimento do pensamento e da prática dialética, fundamentado pelo interesse emancipatório, através da ação *comunicacional* e da inclusão dos cidadãos promoveria a crítica e a interdisciplinaridade necessárias para a validade dos preceitos do direito e do urbanismo, o que não apenas é possível do ponto de vista teórico, como também é absolutamente imprescindível do ponto de vista da ação social.

Capítulo 2
Os fundamentos da democracia
e da participação popular

2 OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A democracia mais pura é aquela assim chamada por causa da igualdade que nela prevalece: pois isto é a lei que neste Estado determina: que os pobres não fiquem em maior sujeição que os ricos; nem que o poder supremo caiba a um ou a outro, mas que ambos o compartilhem. [...] segue-se que tal Estado deve ser uma democracia.

Aristóteles, *Política*

A democracia é o destino da humanidade.

Norberto Bobbio

Neste capítulo serão apresentados e discutidos alguns dos fundamentos teóricos da democracia e da participação popular na modernidade. Devido à relevância política da democracia, objetiva-se aprofundar o estudo desse tema discorrendo acerca das diversas concepções de democracia que surgiram ao longo da história e acentuando a questão da participação da população nos regimes liberais democráticos.

As concepções acerca dos modelos de democracia liberal passam pela concepção elitista (SCHUMPETER, 1942), o pluralismo como forma de disputa entre elites e na política como negócio (DAHL, 1956), até chegarmos à teoria participativa (MACPHERSON, 1977 e PATEMAN, 1992).

A teoria participativa inclui a noção de política deliberativa, concebida a partir do trabalho de HABERMAS (1993, 2002 e 2003) e uma concepção crítica da participação e da deliberação que chamamos de “emancipatória” ou “inclusiva” da democracia, concebida a partir dos trabalhos de SANTOS (2002 e 2006), DUSSEL (2000), GAVENTA (2006), dentre outros.

2.1 Uma introdução à teoria liberal democrática

Uma das questões relevantes do estudo da política na modernidade é a ausência de uma teoria completa ou satisfatória da democracia. Na atualidade, a democracia é uma área de estudo significativa, pelo fato de consagrar-se como modelo do regime

político dos Estados modernos, defendido por quase todas as correntes ideológicas, incluindo-se até mesmo governos autocráticos.

Os diferentes enfoques em relação à democracia moderna resultam de uma característica primordial: a existência de uma série de ângulos possíveis de estudo a serem adotados, o que, certamente, dificulta a qualificação da democracia sob um determinado aspecto ou determinado modelo e o que se torna particularmente difícil no que se refere à democracia participativa.

A democracia surge na Grécia Antiga, e durou dos séculos VI ao IV a.C., como sistema político e jurídico que prevê a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Essa forma de governo foi com o tempo estruturado como um modo de organização política que reconhecia a cada cidadão o direito de participar da direção e da gestão dos assuntos públicos. O povo (*demós*) era o depositário e titular do exercício do poder enquanto que hoje o poder é depositado no representante do *demós*.

Na modernidade, a democracia renasce sob novas formulações teóricas. A partir da configuração dos Estados modernos na Europa no fim do século XVIII, e com a necessidade de reestruturação do poder monárquico, a democracia ressurgiu fundamentada na idéia de soberania popular³¹, mas sob a forma representativa.

A representação é a primeira diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna. A democracia ressurgiu sob a forma representativa devido ao fato de encontrar sociedades complexas e pluralistas num período de formação dos grandes Estados territoriais e na consolidação de elites econômicas e políticas. Conformou-se nos Estados modernos uma forma de democracia política representativa separada da participação direta e efetiva das populações nas decisões governamentais.

A disputa em torno da questão democrática e as formas de ampliar a participação popular nos regimes liberais-democráticos no século passado envolveu, para SANTOS e

³¹ No período situado entre a democracia grega e os primeiros escritos sobre a democracia, no fim do século XVIII, especialmente os trabalhos de Locke e Montesquieu, não houve o desenvolvimento de teorias importantes sustentando ou analisando a democracia do ponto de vista da possibilidade de participação efetiva das populações na política dos Estados. A construção histórica da democracia liberal moderna remonta aos trabalhos de J. J. Rousseau e Thomas Jefferson, no século XVIII. A reivindicação de Rousseau pela igualdade, em seu *Discurso sobre as origens da desigualdade* (1755) e *O Contrato Social* (1762), decorria diretamente de sua insistência na soberania da vontade geral, concepção de acordo com a qual uma sociedade verdadeiramente democrática é uma sociedade governada pela vontade popular. Para Thomas Jefferson, na sua obra *Notes on Virgínia* (1791), a democracia exigia uma sociedade em que todos fossem economicamente independentes e, portanto, livres para decidir e escolher seus representantes. Os dois pensadores influenciaram os documentos mais importantes do Estado moderno, a Constituição Americana, de 1787, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Porém ambos os autores tinham ressalvas a instituição da democracia direta nos Estados republicanos.

AVRITZER (2002, p. 39), dois debates principais: a desejabilidade da democracia (Max Weber, Carl Smith, Hans Kelsen, Schumpeter) e a discussão em relação às condições estruturais da democracia (Robert Dahl, Macpherson, Carole Pateman, Pierre Bourdieu e, mais recentemente, Jurgen Habermas e Boaventura de Souza Santos). É o debate estrutural que fundamenta a discussão deste trabalho sobre a participação popular na democracia liberal.

Uma das concepções de democracia, fundamental no debate contemporâneo, é a concepção elitista. Conforme HELD (1987, p. 131-270) o debate sobre a democracia elitista, encontra em Max Weber e em Joseph Schumpeter os exemplos mais significativos. Estes autores, de forma distinta, entendem a democracia como um modo de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões coletivas.

Max Weber entendia a democracia como um ambiente para líderes em potencial, ou como um mecanismo institucional para eliminar os mais fracos e colocar no poder os mais competentes, na luta por votos e pelo poder. Weber defendia a democracia representativa moderna mais por sua capacidade de selecionar líderes qualificados e competentes, do que pela sua possibilidade de se constituir em mecanismo de participação política. A participação popular seria, assim, incompatível com a competência administrativa.

Embora os limites do trabalho de Max Weber, HELD (1987, p. 147) destaca seu mérito, no sentido de estimular estudos subseqüentes, dos quais se destacam o trabalho de Schumpeter que afirma que a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos: “o papel do povo não é resolver problemas políticos, mas escolher representantes para decidirem em nome dele” (MACPHERSON, 1977, p. 78). Resumidamente, a sua *teoria elitista* defende que os governados, através do voto, têm a função de decidir qual elite deve exercer o poder.

Tanto as concepções de Weber como as de Schumpeter desconfiam da capacidade do povo participar da política e defendem que somente as elites garantem a manutenção de um governo democrático. Estas posições relacionam-se com uma questão fundamental colocada por Max Weber, mas com uma resposta negativa: Como é possível que o povo governe? O conceito utilitarista da democracia transforma a democracia em um processo de escolha dos corpos governantes:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma. (Schumpeter apud SANTOS, 2000, p. 566).

A redução do conceito de soberania permite limitar o papel do povo ao de produtor de governos, isto é, à condição de árbitro das disputas entre as elites. Esse conceito, que tem como características básicas o fato de as camadas não elitistas apoiarem ou rejeitarem o programa das elites, e, por outro lado, as elites acabarem por aceitar demandas populares como forma de estabilidade e manutenção do poder, na prática consolidou-se como modelo das democracias representativas modernas.

O referido modelo praticamente esvazia o conteúdo “ético” da democracia. O propósito da democracia seria o de registrar desejos de populações em determinados momentos históricos, através de grupos no poder: “A democracia seria nesta concepção tão-somente um mecanismo do mercado: os votantes são consumidores e os políticos empresários” (MACPHERSON, 1977, p. 82-83)

Embora sejam consideradas realistas ou pragmáticas, especialmente pela teoria econômica, para Macpherson estas teorias estão impregnadas pela conduta mercantil, e as suas conclusões políticas resumem-se a analogias ao mercado. DAHL (1956, p.131) também considera falha a análise de Schumpeter do ponto de vista social, mas excelente do ponto de vista da atividade inter-eleitoral e na determinação dos resultados práticos da política. Tal análise estabelece uma relação consumidor-mercadoria, ao referir-se às “preferências” do eleitor e sua relação com os políticos.

O debate estrutural acerca da democracia é retomado com a análise da democracia americana por DAHL (1956). O autor fornece um roteiro da evolução da teoria democrática moderna. Examinando desde a “democracia madisoniana” e passando pela “democracia populista”, até chegar ao tipo de democracia que o autor chama de “democracia poliárquica ou pluralista”³².

A teoria da democracia poliárquica, em essência, defende que toda a política é competitiva e que consiste no “suborno do eleitorado pelos políticos”. Dahl refere-se à

³² Em obra posterior intitulada “*Who governs*” Dahl analisa o modelo híbrido americano, examinando o modelo eleitoral americano, e definindo-o como um sistema acentuadamente descentralizado, em que as decisões políticas são tomadas por meio de barganhas intermináveis, havendo dificuldades para se chegar a decisões importantes. Esse sistema funciona de maneira frágil, beirando o colapso, entretanto, permite que todos os grupos ativos e legítimos sejam ouvidos em algum momento do processo.

política como negócio especialmente concentrado nos períodos eleitorais, momento em que os grupos ou classes estabelecem-se, influenciando as decisões e mantendo-se no poder: Trata-se das chamadas “classes poliárquicas”.

As “poliarquias” incluem grande variedade de organizações “consideradas democráticas”, desde governos nacionais até sindicatos e associações. As estruturas das democracias poliárquicas estabelecem-se através de acordo ou consenso (ou acomodação), diferenciando-se das autocracias pelo modo como chegam e conservam-se no poder. Entretanto, as condições do acordo, embora pela via democrática, decorrem do “treinamento social”.

A teoria poliárquica de Dahl é baseada na pluralidade de grupos políticos organizados, típica da liberal-democracia moderna. O autor faz uma forte crítica à irracionalidade das formas de participação popular, dizendo que até mesmo um grupo social ilegítimo pode ter mais força em uma democracia do que um grupo legítimo, porém inativo.

Dessa forma, para o autor, um sistema constitucional que garanta a participação de todos não é condição necessária ou suficiente para que haja uma democracia. Embora ainda não seja capaz de propor alternativas ao modelo, a crítica realista ao modelo liberal-representativo, bem como o desencanto com as formas de participação é relevante.

Importante também é o trabalho de MACPHERSON (1977) em que o autor examina os limites e possibilidades da democracia liberal, através de três modelos sucessivos de democracia liberal: a Democracia Protetora, a Democracia Desenvolvimentista e a Democracia de Equilíbrio, para, finalmente, descrever o modelo da Democracia Participativa.

Ao contemplar os modelos de democracia propõe que sejam considerados os pressupostos da sociedade em que o sistema democrático vai operar e a natureza essencial das pessoas que deverão fazer funcionar esse sistema. Desse modo, a democracia não pode ser considerada apenas como um “mecanismo para escolher e autorizar governos ou de algum modo obter leis e que sejam tomadas decisões políticas” (MACPHERSON, 1977, p. 11).

O emprego destes modelos são justificados pelo autor como uma elaboração teórica com vistas a exhibir e a explicar a realidade ou situações reais, ao que chama de “vida e fases” da democracia. Desde Platão e Aristóteles, a democracia era privilégio de

uma classe, e a democracia moderna reconhece, desde o seu início, a divisão de classes e mesmo na democracia moderna se considera a existência de classes subordinadas (p. ex. a discriminação a negros e mulheres na democracia norte-americana), o que leva a conclusão que a democracia é elitista e discriminadora.

O modelo da *Democracia Protetora*, como etapa inicial dos regimes liberais, relaciona governo com a função de proteção³³. Macpherson parte da constatação de que a sociedade liberal cristã ocidental é baseada na acumulação da riqueza e no poder advindo dela, e que os governos tinham como função ao mesmo tempo estimular o desenvolvimento individual e defender os cidadãos.

O modelo da *Democracia Desenvolvimentista* surge com as mudanças ocorridas na sociedade a partir de meados do século XIX, que exigiam um modelo diferente de democracia liberal burguesa, pois as condições da classe trabalhadora tornavam-se tão desumanas que os liberais humanistas passaram a ter problemas para defender o próprio discurso das liberdades. Ao mesmo tempo as reivindicações da classe trabalhadora começavam a parecer perigosas à propriedade, o que fez com que os governos liberais concedessem vantagens e garantias como forma de estabilizar e manter o poder³⁴.

As contradições do discurso liberal aprofundam a discussão sobre as relações entre democracia e classe social. De início, a tradição liberal admitia a sociedade dividida em classes e propunha ajustar a estrutura democrática a ela, garantindo benefícios e proteção a todos:

Quando o liberalismo surgiu como democracia liberal isso se tornou reivindicação no sentido de libertar todos os indivíduos igualmente, e libertá-los para que empregassem e desenvolvessem plenamente suas capacidades humanas. Contudo, na medida em que houve uma economia de escassez, pareceu aos democratas liberais que o único meio para atingir aquela meta era através da produtividade do capitalismo da livre empresa (MACPHERSON, 1977, p. 28).

³³ Nesse sentido, são referidos por MACPHERSON (1977) os artigos de James Mill, *Governo*, de 1820, e de Jeremy Bentham, *Resoluções sobre a reforma parlamentar*, também de 1820, trabalhos esses precursores da teoria que veio a ser chamada de utilitarismo, e que deduz a necessidade de uma franquia democrática, a qual é tanto igualitária quanto voltada para os negócios. O critério do bem social como felicidade individual em que cada parcela de riqueza tem a sua parcela de felicidade.

³⁴ Influência sobre os sindicatos da publicação do *Manifesto comunista*, em 1848, e com a crescente organização sindical na Europa e nos Estados Unidos.

As pressões sociais e as mudanças das relações de trabalho no século XIX tornavam evidente a necessidade de um novo modo de exercício da democracia, sendo o primeiro deles elaborado por John Stuart Mill apud MACPHERSON (1977)³⁵. Não deixando de lado a função protetora, em que o povo deve ser protegido pelos governos, Mill atentou para a possibilidade de melhoria das condições sociais e econômicas a partir do advento da democracia.

O modelo de democracia de Mill tem como centro um tipo de homem diferente daquele que é concebido pelos outros modelos utilitaristas: o homem não é, em essência, somente um consumidor e apropriador da política, mas aquele que exerce e desenvolve suas capacidades morais e intelectuais na democracia. Trata-se de um modelo utilitário no sentido da realização de “bens” comunitários e da valorização econômica por intermédio das “virtudes” do homem, em ambientes de liberdade.

O padrão de homem e de sociedade defendido por Mill dominou o conceito anglo-americano de democracia até a metade do século XX. Esse modelo aceitava a acumulação de capital da sociedade capitalista, porém com reservas, insistindo em que a injustiça na distribuição da riqueza, do trabalho e da propriedade era determinada por um acaso histórico e não pelo capitalismo em si, e atribuindo à distribuição violenta da propriedade, e não ao direito de propriedade, a situação miserável da classe trabalhadora e os problemas sociais.

Entretanto, a teoria desenvolvimentista receava (injustificadamente) que a classe trabalhadora, uma vez emancipada e mais numerosa, exigisse o direito ao voto igualitário, o que poderia provocar o domínio da política pelos trabalhadores³⁶. Os defeitos e contradições são evidentes em relação à participação dos trabalhadores e ao auto-desenvolvimento. Mais grave é o modelo de homem e de sociedade preconizado pela teoria, no qual a graduação econômica seria o fator determinante da participação política.

O fracasso do modelo desenvolvimentista era evidente, principalmente pela incompatibilidade da “franquia universal” com os princípios éticos da democracia e

³⁵ Em 1848, impressionado com o nível de organização da classe trabalhadora em sindicatos e em sociedades de benefícios mútuos e de instrução, John Stuart Mill escreveu *Principles of Political Economy*.

³⁶ O que John Stuart Mill recomendou a fim de resolver a questão da “tirania da maioria”, foi um sistema de voto plural para os membros da classe menor: todos deviam ter direito a voto, mas alguns deviam ter votos com valor menor, o que evitaria a dominação das classes trabalhadoras. O autor detalha esse sistema propondo regras, como a de um trabalhador simples ter direito a um voto, enquanto um graduado teria direito a 5 ou 6 votos.

pelo extraordinário êxito com que o “sistema partidário domesticou a democracia de massa” (MACPHERSON, 1977, p. 68).

O sistema de representação político-partidário acabou por oferecer a solução para a “franquia democrática” e para o “medo da maioria”. As organizações partidárias tornaram-se “filtros” para as massas trabalhadoras com o surgimento e manutenção gradual de elites partidárias.

A *partidocracia* (BOBBIO, 2000) passa a ser aceita como forma de acesso das classes ao poder, relegando novamente a participação direta ao segundo plano. O aumento do número de eleitores, somado ao desenvolvimento dos sistemas democráticos, passou a exigir a formação de partidos nacionais bem organizados, o que requeria máquinas partidárias controladas por elites políticas, capazes de conciliar a franquia universal com interesses corporativos.

A democracia desenvolvimentista do século XX aproveitou o pensamento de Mill, exceto as excentricidades preconizadas quanto ao sistema eleitoral e o medo do voto pluralista, e seus teóricos preocuparam-se mais em desenvolver um modelo democrático centrado na idéia de “bem estar social”, acomodando as estruturas políticas e sociais, através de um sistema de “ganhos” sociais e de “confiança” nas instituições políticas e o controle sobre o capital proposto refere-se mais ao controle dos excessos (anti-oligarquias, anti-monopólios) do que a mudanças nas estruturas políticas e econômicas.

O modelo da democracia desenvolvimentista talvez tenha sido importante na retomada da dimensão social da democracia como fundamento da democracia social, no êxito da doutrina econômica do Estado intervencionista e na relativização do direito de propriedade, porém serviu para acomodar o sistema político a estrutura de representação partidária.

2.2 A teoria da democracia participativa

Diante do contexto estrutural e das crises econômicas e políticas que se seguiram a partir da década de 1960, os trabalhos de MACPHERSON (1977) e PATEMAN (1992), acreditando na legitimidade da democracia como forma de reestruturação e

melhoria do exercício do poder político apresentam elementos para recuperar a participação popular nos processos democráticos.

A teoria da democracia participativa proposta por MACPHERSON (1977) tem origem nas reivindicações dos movimentos estudantis e dos partidos socialistas na década de 1960. A idéia de democracia participativa começou a fazer parte das discussões dos meios acadêmicos e sindicais e que começavam a reivindicar maior participação nas decisões dos governos.

Desde então, a questão acadêmica central sobre a democracia participativa deixa de ser sobre a sua importância e passa a ser o modo de efetivá-la. Nisso reside uma questão prévia que é o problema da dimensão. Seria possível uma democracia de participação em uma sociedade de milhões de habitantes? Mesmo que fosse resolvida a questão da participação quantitativa efetiva da população, outro problema ficaria em aberto: quais questões – por sua complexidade ou dimensão, ou, ainda, pela necessidade de ampla discussão – poderiam ser decididas diretamente?

Para MACPHERSON (1977, p. 98 e ss.), parece claro que, em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não sendo possível a democracia completamente direta. Para o autor, a questão central quanto à democracia participativa não é o seu funcionamento ou abrangência, mas a forma de atingi-la:

[...] parece provável que, se pudermos atingi-la ou atingir alguma parcela considerável dela, nosso caminho ao longo da via que a ela conduz nos tornará capazes de fazê-la operar, ou pelo menos há de nos tornar menos incapazes do que somos no momento (MACPHERSON, 1977, p. 101).

Conforme PATEMAN (1992, p. 61-65) a teoria da democracia participativa é uma teoria que contrasta com a teoria da democracia representativa tanto na caracterização de “democracia” e na definição de “político”. Na teoria participativa, a participação refere-se à participação igualitária na tomada de decisões, e “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões.

A autora caracteriza o modelo participativo como aquele em que se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (nível ou ponto de decisão), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada

indivíduo, havendo um *feedback* do *output* para o *input*, em um sistema de inclusão política participativo.

Contrapondo-se a Sartori que defende que a inatividade do homem comum não é “culpa de ninguém” PATEMAN (1992, p. 67) afirma que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também pode ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo, como efeito psicológico positivo a favor da democracia e da solidariedade e, ainda, na reversão do discurso de que somente é possível estabilidade política com o sistema representativo.

Esta “auto-referência popular” para MACPHERSON (1977) traz consigo um sentido de comunidade que os sistemas representativos ou de mercado não possuem, pois a participação política não é necessariamente concorrencial e excludente. A participação requer um sentido mais forte de comunidade que os sistemas políticos tradicionais, o que promove a horizontalização das decisões políticas.

Para MACPHERSON (1977) a desigualdade social *exige um sistema partidário não participativo, para manter coesa uma sociedade desigual*, o que indica um círculo vicioso da política representativa e a existência de privilégios políticos e sociais. O próprio desenvolvimento de um modelo de participação promoveria naturalmente uma ruptura nos sistemas tradicionais de negociação política.

É possível identificar ou determinar um sistema participativo a partir das obras de Macpherson e Pateman, como aquele em que se estrutura um sistema de decisão política do qual participam *efetivamente* e eficazmente parcelas da população.

Esta perspectiva de exercício do poder político guarda relação com a dimensão da esfera pública de ARENDT (1993) com a noção republicana de exercício do poder de HABERMAS (2002) que problematizam a noção de participação como exercício de funções de governo, acrescentando outros elementos à noção de participação política.

Para NASSURO (2006, p. 195) Habermas dá continuidade às reflexões de Hannah Arendt sobre a participação, levando em consideração a existência necessária de indivíduos capazes de “agir” e “falar”, ou seja, capazes de especificar as condições nas quais a participação corresponde a racionalidade que lhe é específica.

Para Habermas, a noção de participação política pode ser entendida como o engajamento em atos de comunicação que envolve a troca de argumentos justificados e está voltada para o entendimento mínimo. Neste sentido inclui-se a discussão de vários autores sobre a identificação e diferenciação do *participante*, entre o “homem comum”,

e do “homem engajado em instituições políticas formais” fundadas na participação de “elites”.

No dizer de GAGLIETTI (2003, p. 67-82), as definições presentes nos trabalhos teóricos sobre participação pressupõem uma espécie de indivíduo político que pela ação voluntária, busca obter alguma influência sobre o governo. No confronto entre estudos empíricos e as definições usuais de participação, as ambigüidades do conceito evidenciam-se.

O “fenômeno da participação” envolve, para o autor, “um campo que vai da simples atitude ou até a ação ou, mais além, até o resultado desta. Estaria inserido aí o nível de informação política e/ou o interesse pela política.” Além disso, o “paradoxo da participação” inclui a própria definição do termo “política” como designação para atividades relacionadas à “luta pelo poder” ou ao seu exercício e/ou a ampliação do seu sentido como “ação social.”³⁷ Nesse sentido, inclui-se uma gama de interesses envolvidos na questão da participação, do cidadão engajado ao mero espectador.

Para ALMOND e VERBA (1989, p. 13) a participação política relaciona-se com o “engajamento político” tanto em relação às atitudes pessoais com relação ao sistema político como um todo. Os autores demonstram que a crença do indivíduo em sua capacidade ou competência é um fator determinante do seu engajamento político, sendo o “poder decidir” ou o “poder fazer” um estímulo à política. Nesta dimensão, engajamento político não significa necessariamente participação política. O cidadão engajado é o cidadão que participa freqüentemente das instâncias políticas e participar da política faz parte da sua atividade cotidiana.

A participação política não depende assim do engajamento político, pois excluiria o participante eventual, não sendo o ambiente político necessariamente restrito a ativistas ou profissionais. Independente de estarmos tratando de cidadãos engajados ou participantes eventuais, a competência política e o estímulo a política relaciona-se a uma vontade natural (*bios politik*) de participar de questões políticas,

Para BOURDIEU (1977) haveria uma tendência provocada ou não de exclusão da população, tanto pelos detentores do poder, como pelos cidadãos engajados. Este circuito de reserva de poder estimula a apatia popular em relação à política. Disso

³⁷ O autor refere-se à discussão de alguns teóricos quanto ao ambiente da política, mencionando a crítica de Dominique Memmi à determinação da política como sendo uma atividade própria da “esfera pública”, o que exclui dos sistemas políticos os ambientes e a mediação de interesses privados.

resulta que a participação, além de ser uma representação distribuída desigualmente na sociedade, deve ser decomposta segundo grupos de participantes (engajados e eventuais) e não-participantes.

Na mesma direção de Bourdieu, MEMMI (apud GAGLIETTI, 2003, p. 69) (1985) explica que a legitimidade da participação remete a racionalidades diferentes: de um lado, encontram-se os que consideram racional participar, caracterizando o engajamento político como um benefício que se traduz como investimento de tempo e energia; noutro, está a maioria da população, que considera racional não realizar tais investimentos.

Embora relevante, as dificuldades materiais não são suficientes para explicar o desinteresse na política. O interesse político é uma questão mais complexa relacionado a uma série de outros elementos: Um deles é o “desequilíbrio da comunicação”, suscitado por MEMMI (apud GAGLIETTI, 2003, p. 70):

Existe um monopólio (Estado) ou oligopólio (partidos) na comunicação política [...]. Dessa forma, uma parte importante da dominação política repousa no confisco da palavra “política” da coletividade. Então, a participação poderia ser interpretada, inclusive, do ponto de vista de sua intensidade relativa, como uma associação mais ou menos bem-sucedida de cidadãos nessa produção discursiva.

Para Bourdieu, o “monopólio da comunicação” determina o acesso ao “código de comunicação” da política. O que ocorre no sistema político democrático é uma “luta” entre cidadãos que possuem ou não o “código”, e quanto mais difícil ou complicada for a decodificação mais excludente será a política. Nesse caso, os “símbolos de comunicação do poder” constituem-se em “capital político” a ser negociado por aqueles que detêm o monopólio do discurso.

Nesse contexto, fazer parte da política significa participar de/ filiar-se a uma das estruturas institucionais da política, como os partidos, os sindicatos e as organizações civis que “ditam” a política. O cidadão comum, não participante dessas estruturas, não consegue “expressar-se politicamente”, pois não conhece a linguagem.

Retomamos a clássica idéia do auditório universal de Perelman (ATIENZA, 2002) que inclui os “apresentadores” da política, que formulam e determinam o discurso

político de uma forma que o “auditório universal” o entenda minimamente e o legitime através da não-ação e da conformação.

Como a técnica do discurso é complexa, e a maioria da população não tem acesso a ela, nem proximidade com o orador, este pode formular o discurso que quiser, basta que o mesmo tenha uma aparência de verdade, conforme GAGLIETTI (2003, p. 76): “a reprodução coerente, detalhada, ou até mesmo crítica e autônoma do discurso político requer um grau suplementar de domínio do discurso, do manejo das palavras e, por último, dos conceitos” determina uma série de ganhos políticos.

O que se percebe a partir do trabalho destes autores é que a existência de instâncias participativas formais não é suficiente para qualificar um sistema político como participativo. Interessa detalhar esta participação, sob o ponto de vista da comunicação racional, da posição dos participantes como cidadão engajado ou participante eventual e dos interesses representados, o que torna, na prática, bastante complexa a determinação de um sistema político como *racionalmente* participativo.

Para a melhor determinação do sentido da democracia e da participação é necessário assim distinguir os diferentes conceitos de participação:

a) Conceito *liberal* de participação: é aquele em que o Estado organiza e determina os espaços e as formas de participação. É uma forma de democracia restrita (*thin democracy*) em que o Estado determina a agenda de conversação e tem o poder final de decisão. Esse é um sistema, em que populações são convidadas a participar em espaços e estruturas formais pré-determinadas, com função opinativa, indicativa ou não-vinculativa.

b) Conceito *pluralista* de participação: é aquele no qual há abertura à participação popular, porém o Estado determina a agenda e pode considerar (justifica) as decisões populares sem se vincular a elas, como nos sistemas de democracia semi-direta (audiências e consultas públicas, conselhos consultivos).

c) Conceito de *auto-determinação política* ou *deliberativo*: influenciado pelo pensamento de Jürgen Habermas, é um conceito mais radical de participação política re-posicionando o cidadão como o agente que vai determinar a agenda e tomar as decisões.

d) Conceito *corrigido de auto-determinação* é formulado a partir da crítica do modelo deliberativo e a aplicabilidade da democracia deliberativa em situações políticas, sociais e culturais específicas.

2.3 A democracia deliberativa

Esta disposição de respeitar e escutar os outros se manifesta como um fundamento sólido da democracia.

Jürgen Habermas

O chamado modelo da “democracia deliberativa” é concebido à partir dos trabalhos de Jürgen Habermas e imprime uma importante redefinição da política e da democracia atual e promove um debate teórico riquíssimo. Os argumentos contra e a favor da participação e da deliberação estão, hoje, no centro do debate normativo e ideológico da teoria política.

Com o objetivo de aprofundar tal debate, em primeiro lugar, é necessário buscar os fundamentos oferecidos pela compreensão habermasiana de democracia procedimental deliberativa, para, depois, esboçar algumas contribuições críticas ao modelo³⁸.

Desde logo, é importante esclarecer que participação e deliberação não são sinônimos.

Também é interessante notar que todos os arranjos da democracia deliberativa são formas de democracia participativa, com especificidades que serão delimitadas a seguir.

Os teóricos da democracia deliberativa argumentam que as decisões coletivas somente podem ser legítimas quando resultantes de deliberação pública por parte dos cidadãos. O processo de deliberação caracteriza-se por iniciativas no sentido de incluir grupos que são marginalizados ou ignorados em outros processos de decisão, como no sistema representativo, e na busca de consensos para resolver questões em relação às quais há desacordo. A democracia deliberativa põe ênfase tanto no processo de deliberação quanto nos resultados.

³⁸ Os modelos de normativos de democracia descritos por Habermas (2002, p. 277-281) são: o *liberal* e o *republicano*, contrapostos sob o ponto de vista dos cidadãos e do Estado e o modelo de política *deliberativa*. Para o autor, a política deliberativa mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado, ao mesmo tempo que afirma a condição republicana de igualdade de participação política.

A proposta de democracia deliberativa surge no cenário político ainda nos anos oitenta, mas, apenas no início da década seguinte, ganha lugar de destaque na agenda da teoria política. Antes de entrar, propriamente, na sua proposta de democracia, HABERMAS (1983) prepara o terreno para a mudança de perspectiva da visão liberal da democracia.

Com esse intuito, expõe as diferenças entre a tradição liberal e a tradição republicana. A polêmica entre as duas concepções tem motivações-chave: a tendência republicana é vinculada a conceitos conexos, como soberania popular e democracia, reportando-se à “liberdade dos antigos” e dando ênfase à autonomia política dos cidadãos; de outro lado, a tendência liberal, reportando-se à “liberdade dos modernos”, proclama a primazia dos direitos humanos e a defesa das liberdades públicas³⁹.

Na concepção liberal, o indivíduo constitui-se como cidadão pela definição de um conjunto de direitos subjetivos positivados como fundamentais, e entende a cidadania como um processo de legitimação de direitos. A finalidade desses direitos é a proteção dos interesses privados. A consequência da concepção liberal é o fato de os indivíduos afastarem-se da cena política e buscarem, na esfera privada, a afirmação de sua liberdade.

Com isso, a indefinição de valores comuns na esfera pública torna os ideais políticos e morais cada vez mais distantes (ARENDETT, 2000). Para o pensamento republicano o poder do Estado origina-se comunicativamente, e existe não porque assegura os direitos subjetivos, mas porque garante um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que os cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo que corresponda ao interesse comum.

Na concepção liberal de democracia, ao processo democrático é dada a tarefa de programar o Estado, para que este se volte ao interesse da sociedade. Na concepção republicana, por sua vez, a política não se confunde com essa função mediadora, estando mais relacionada com um contexto ético, e possibilitando uma dimensão mais solidária e integrativa da sociedade. Para a concepção liberal, o *status* do cidadão é determinado pela posição que ocupa na sociedade e sua relação com o Estado.

A concepção republicana, por seu turno, não determina o *status* do indivíduo segundo as liberdades negativas, mas segundo os direitos que possam ser reivindicados

³⁹ Liberdade dos antigos e liberdade dos modernos são expressões utilizadas por Norberto Bobbio para distinguir o conceito clássico grego e o liberal representativo moderno.

em particular. O processo político é que vai determinar a posição do cidadão frente ao direito e ao Estado, sendo a natureza de tal processo fator fundamental para a definição do papel do cidadão e do direito (HABERMAS, 2002, p. 274-275). A compensação de interesses realiza-se sob a forma do estabelecimento de um acordo entre forças que se apóiam e sob potencialidades de poder e sanções em que haja comunicação, em uma comunidade jurídica concreta.

Dessa comunicação, surge o conceito de política deliberativa através de um “auto-entendimento de caráter ético”, e também, por meio da “busca de equilíbrio entre interesses divergentes” e não pré-determinados (HABERMAS, 2002, p. 276). E essa comunicação não programada de tomada de decisão passa a ser importante para a *legitimação* popular.

Para o autor, o grande triunfo do modelo republicano é o fato de ater-se ao sentido radical de democracia, ou seja, de entender que a auto-organização da sociedade efetiva-se na medida em que os cidadãos estiverem unidos comunicativamente.

Contudo, alerta que a desvantagem da tradição política republicana está no idealismo excessivo, que a leva a confiar demasiadamente na capacidade dos cidadãos de orientar-se para o bem comum. Dito de outro modo, a concepção republicana, pautada na idéia de que o processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com a realidade.

O modelo de democracia que Habermas defende está apoiado nas condições de comunicação. O autor chega a esse modelo comparando a perspectiva liberal com a republicana e, de certo modo, realiza uma síntese das duas concepções, para apresentar uma concepção de democracia na perspectiva da teoria do discurso. Procura conciliar esses dois modelos, buscando elementos de ambas as concepções e integrando-os com um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisões.

A “teoria do discurso” habermasiana toma aspectos tanto da concepção liberal como da republicana, e os articula de forma nova e distinta, atribuindo ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que aquelas que lhe são conferidas pelo modelo liberal, porém mais fracas do que aquelas que o modelo republicano.

Em certo sentido, a teoria do discurso coincide com a concepção republicana, no que diz respeito ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, pois ambas reservam a esse processo um lugar central. Contudo, tal processo não é entendido

como algo secundário à estruturação do Estado de Direito; pelo contrário, a teoria do discurso concede os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito, como uma solução para o problema relativo ao modo de institucionalização da comunicação no processo democrático:

A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos. Essa teoria já não opera com o conceito de um todo social centrado no Estado [...]. Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo de troca mercantil (HABERMAS, 1995. p. 47).

Para Habermas, a teoria do discurso conta com a inter-subjetividade de ordem superior de processos de entendimento, que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicações dos espaços públicos. Em síntese, Habermas propõe um modelo de democracia em que a tomada de decisões políticas está baseada na *troca* de razões e argumentos, e legitimada pela participação de todos os envolvidos.

Dessa forma, os defensores da democracia deliberativa argumentam que as decisões coletivas só podem ser legítimas apenas quando oriundas de deliberação pública livre e racional por parte dos cidadãos.

No dizer de COHEN (1996, p. 99):

A concepção deliberativa da democracia está organizada em torno de justificação política. De acordo com esta perspectiva, a justificação do exercício do poder político coletivo é um processo baseado na livre racionalidade pública entre iguais⁴⁰.

Concretamente, o que o trabalho de Habermas e de outros autores buscam ressaltar é o valor da tomada de decisões públicas, que garante a legitimidade das decisões finais em um ambiente de liberdade, igualdade e racionalidade. Porém, não

⁴⁰ Do original em inglês: “*The deliberative conception of democracy is organized around of political justification. According to this ideal, justification of the exercise of collective political power is to proceed on the basis of a free public reasoning among equals*”.

prevêem como garantir a existência desse ambiente público igualitário e como assegurar a participação, por exemplo, dos *públicos fracos*⁴¹ nas decisões políticas.

A proposta de democracia deliberativa habermasiana não admite qualquer forma de exclusão, porém essa concepção de democracia requer dos atores da sociedade civil certa pré-organização e senso de responsabilidade e acima de tudo, um espaço isento e de equidade de condições, o que na prática ocorre em poucos ambientes.

2.3.1. A democracia deliberativa como padrão de racionalidade administrativa

Muitos aspectos do pensamento de Habermas a defesa do seu modelo deliberativo são importantes para a efetivação e instrumentalização prática da política democrática: a distinção dos modelos de democracia segundo os pontos de vista do Estado e do cidadão e a dimensão procedimentalista do diálogo, que vai formando os processos democráticos independentemente de pré-determinações políticas ou institucionais, mas na dependência da vontade racional dos cidadãos.⁴²

É conveniente referir que o conceito de política pública habermasiana, não necessariamente deve ser traduzida por uma racionalidade procedimental que ultrapassa o Estado, substituindo-o. O fato de que não somente o Estado pode deliberar sobre o público e que a política deve ser orientada também pela própria sociedade civil, não significa necessariamente diminuir a importância da atuação estatal, especialmente nas ações que repercutem no coletivo, isto é, que são de interesse público.

A concepção de política pública republicana de Habermas guarda relação com o sentido de esfera pública de ARENDT (1993) como uma das três dimensões do humano. Para a autora é considerada “política pública” toda política que reproduz ações

⁴¹ A expressão “públicos fracos” refere-se conforme Nancy Fraser àqueles grupos sociais excluídos, como, por exemplo, mulheres, negros, homossexuais e minorias. Essa preocupação de inclusão de grupos fez com que houvesse, nos últimos anos, a aproximação do pensamento de Habermas das reivindicações dos movimentos sociais, especialmente dos movimentos feministas e de gênero.

⁴² É importante destacar que a *Constituição Federal Brasileira* de 1988 deu passos significativos na ampliação dos canais de participação popular e na instituição de esferas deliberativas. Ela prevê a criação de novos mecanismos que possibilitam a participação dos cidadãos na gestão pública, ampliando o conceito de cidadania e de participação. Ou seja, a Constituição complementa a democracia representativa, por meios de sistemas de democracia semi-direta, como os plebiscitos, referendos e os conselhos gestores e por intermédio de sistemas de democracia direta, como as audiências e consultas públicas deliberativas. Pode-se considerar a teoria habermasiana um dos fundamentos epistemológicos de práticas políticas participativas previstas na *Constituição Federal* e na legislação pós-constitucional.

da vida mundana, as quais, por gerarem necessidades públicas, exigem, portanto, que a decisão seja uma decisão pública, orientada tanto pelo Estado, quanto pela sociedade.

Conforme ATIENZA (2002, p. 196), a base da teoria do discurso de Habermas é uma pragmática universal, que tenta reconstruir os pressupostos racionais, implícitos no uso da linguagem. Para Habermas em todo ato de fala dirigido à compreensão mútua, o falante erige uma pretensão de validade, mas essa pretensão de validade significa coisas diferentes segundo o tipo de ato de fala de que se trate e o auditório a que estes se dirige. Essa pretensão de inteligibilidade passa da ação (ação comunicativa) para o discurso.

O discurso remete a uma situação ideal de fala ou de diálogo, em que a verdade das proposições ou a correção das normas depende, em última instância, de que se possa alcançar um consenso em uma situação de total liberdade e simetria entre todos os participantes do discurso. O acordo, assim, é considerado válido quando for objetivamente válido para todos os sujeitos racionais como participantes potenciais e este é o critério fundamental de legitimidade política.

Na teoria da razão comunicativa, o procedimento e a comunicação (diálogo) são, portanto, elementos fundamentais para a pretensão de validade de um discurso. A ação política vai moldando-se no decorrer do discurso, e todo discurso que se queira democrático, não será pré-determinado, mas incondicionado. Essa concepção, quando aplicada à administração pública vai estabelecer uma forma diferenciada de decisão administrativa em que a participação e a comunicação das populações seriam critérios de legitimidade das decisões.

Como este ideário deliberativo se manifesta quando confrontado com a burocracia estatal é uma questão importante. No dizer de LEAL (2003, p. 135) para Habermas, a administração pública opera com base em uma vontade normativa pré estabelecida e formalmente válida, mas, geralmente, responde pelos seus próprios critérios de racionalidade.

O sistema administrativo lida com as questões sociais de forma basicamente instrumental, elaborando “racionalizações *a posteriori* de decisões previamente induzidas” (Habermas apud LEAL, 2003, p. 135). Nesta racionalidade administrativa, ao contrário do processo normativo, há, em geral, uma *irracionalidade* superveniente⁴³.

⁴³ Neste sentido, cumpre referir o chamado *princípio do perigo oposto* descrito por SARTORI (1991, p. 134) em relação à conduta administrativa que ultrapassando certo limite, tende a provocar o rompimento

Se por um lado, no modelo deliberativo, a legitimidade pública encontra uma dimensão não alcançada pelos sistemas representativos, por outro, o modelo é dependente de um círculo de decisão política-administrativa favorável ao modelo.

Isto é uma questão complexa, pois como refere BOBBIO (2002, p. 354), política e moral possuem lógicas distintas e contrárias, o que dizer da moralidade racional em círculo de irracionalidades, sendo que acrescer padrões de racionalidade deliberativa às práticas administrativas contraria a própria vontade política da administração pública.

Se para a teoria da democracia deliberativa a questão da especificidade institucional é praticamente irrelevante, a prática institucional conduz ao contrário. O Estado é mais um dos “agentes” do processo, em muitos casos, agente privilegiado, o que não significa necessariamente titularidade.

No dizer de LEAL (2003, p. 136-137), muitos dos procedimentos administrativos contemporâneos denominados de democráticos (e juridicamente estabelecidos) somente podem conduzir a uma formação racional da vontade na medida em que a sociedade, ao ser chamada a participar de estruturas de poder autônomas, assuma o processo e determine a agenda.

Segundo BENHABIB (1994, p. 72)

Um modelo de democracia deliberativa sugere uma necessária, mas não suficiente condição de racionalidade prática, pois, como procedimento, ele pode ser mal interpretado, desobedecido e abusado. Procedimentos nem sempre podem ditar os resultados, nem definir a qualidade das razões avançadas na argumentação, nem o controle da qualidade do raciocínio e das regras de inferência lógica utilizado pelos participantes. Modelos processuais de racionalidade são indeterminados. No entanto, o modelo discursivo propõe algumas disposições contra a sua própria má utilização e abusos em que condições reflexivas incorporadas ao modelo que permitem abusos e mal- aplicações no primeiro nível podem ser modificadas no segundo *metanível* do discurso. Da mesma forma, a igualdade de oportunidades de todos os afetados em dar início ao discurso deliberativo sugere que os resultados não são *prima facie* fixos, mas podem ser revistos e sujeitos a reapreciação⁴⁴.

do seu equilíbrio, invertendo sua intenção, em que a política planejada muitas vezes se inverte “transformando-se no seu oposto, isto é, provoca efeitos contrários ao que produzia anteriormente.”

⁴⁴ Conforme original em inglês: “A deliberative model of democracy suggests a necessary but not sufficient condition of practical rationality, because, as any procedure, it can be misinterpreted, misapplied and abused. Procedures can neither dictate outcomes nor define the quality of the reasons advanced in argumentation nor control the quality of the reasoning and rules of logic and inference used by participants. Procedural models of rationality are undetermined. Nonetheless, the discourse model

Para BENHABIB (1996, p. 69-74) e outros autores, como FRASER (1996, p. 109-142) e COHEN (1996, p. 99-119), o modelo de democracia deliberativa é uma condição necessária para a legitimidade e a racionalidade das decisões políticas coletivas, ou seja, a aplicação pragmática da “técnica discursiva” na administração pública é entendida como critério de valoração democrática.

Essa práxis discursiva é necessária em razão das próprias dificuldades do Estado em regular o bem comum. COHEN (1996, p. 111), propõe estabelecer limites entre as atuações estatais e deliberações sociais que podem ser expressos e aplicados da seguinte forma:

- 1) Sempre que o governo tem competência para definir termos regulamentares específicos, mas os objetos da regulação são suficientemente numerosos, dispersos, diversos ou necessitam da monitorização governamental efetiva do cumprimento, como as relativas a regulação de trabalho e salários, referentes, por exemplo, para profissionais de saúde e de segurança – devem prever instâncias de controle e monitoramento destes problemas.
- 2) Quando o governo tem competência para estabelecer normas gerais de desempenho, mas os objetos de regulamentação são suficientemente diversificados ou instáveis o *governo promove a regulação de determinados atos particularmente regulados [...]*
- 3) Sempre que governo pode (ou não pode) ser capaz de fazer valer de padrões (normativos), mas não pode adequadamente defini-los sozinho deve procurar a deliberação pública. Muitas vezes, um padrão adequado pode ser determinado apenas por pessoas com conhecimento local não facilmente disponíveis ao governo, ou pode ser especificado apenas como o resultado ou no contexto de prolongada não governamental cooperação entre os agentes. [...] o conteúdo da norma deriva da cooperação no âmbito do processo de elaboração da mesma.
- 4) Quando *a ação governamental* é substancialmente o produto de múltiplas causas e é relacionada com outros problemas, cruzando os convencionais domínios políticos e de processos políticos, nesses casos, a estratégia adequada exige coordenação cruzada desses domínios, bem como a cooperação entre os agentes privados com eles. O “poder” urbano, o desenvolvimento econômico local e a efetiva oferta de serviços

makes some provisions against its own misuses and abuses in that the reflexivity condition built into the model allows abuses and misapplications at the first level to be challenged at a second, metalevel of discourse. Likewise, the equal chance of all affected to initiate such discourse of deliberation suggests that no outcome is prima facie fixed but can be revised and subjected to reexamination”.

sociais estão entre os problemas comuns desta classe. Nada pode ser resolvido sem a cooperação entre os diferentes grupos e instituições [...]. Essas e as outras partes envolvidas no problema e as suas propostas de soluções, no entanto, normalmente concorrem em agendas distintas, e diferentes identidades e interesses⁴⁵.

No âmbito da administração pública, a decisão de assumir modelos de política deliberativa vai depender tanto dos critérios políticos como da capacidade objetiva do Estado. Como referido por Cohen, dependendo da competência específica da administração, esta pode determinar os âmbitos de regulação ou monitoramento das decisões, porém, vinculados à legitimação popular, estabelecendo-se padrões básicos de cooperação e coordenação entre atores públicos e privados.

Essa nova forma de atuação governamental e de administrar a burocracia estatal é complexa, pois necessita que tanto o aporte político quanto o técnico da administração, o que é uma pretensão bastante difícil de concretizar-se pela própria natureza do poder político.

Em relação à questão da participação popular, percebe-se a dificuldade das burocracias estatais reconhecerem a legitimidade das populações em participar do governo.

Como visto, este comportamento não decorre somente do não-reconhecimento da titularidade dos cidadãos, mas de padrões de racionalidade administrativa, pois a administração tende a resguardar para si a capacidade decisória e se acomoda nos

⁴⁵ Do original em inglês: 1) *Where government has the competence to set specific regulatory terms, but the object of regulation are sufficiently numerous, dispersed, or diverse of to preclude serious government monitoring of compliance. Many workplace regulations – on appropriate wages and hours, compensation, and specially the appropriate organization of work, pertaining for example to occupational health and safety – provide instances of this monitoring problem.* 2) *Where government has the competence to set general standards of performance, but the objects of regulation are sufficiently diverse or unstable to preclude government specification of the most appropriate means of achieving them at particular regulated sites [...]* 3) *Where government may (or may not) be able to enforce standard set, but cannot set appropriate ends itself. Often, an appropriate standard can be determined only by those with local knowledge not readily available to government, or can be specified only as the outcome or in the context of prolonged cooperation among nongovernment actors. [...] the content of the norm derives from cooperation in the process of establishing it.* 4) *Where government are substantially the product of multiple causes and connected with others problems, crossing conventional policy domains and processes, in such cases, the appropriate strategy requires coordination across those domains as well as cooperation from private actors with them. Urban poverty, local economic development, and effective social service delivery are among the familiar problems in this class. None can be solved without cooperation across different institutions and groups [...]. Those and other parties involved in problem and its proposed solution, however, typically have distinct if not competing agendas, and different identities and interests”.*

tradicionais sistemas de representação, havendo uma distância muito grande entre “racionalidade instrumental” e “mundo da vida”. A teoria habermasiana é meritória no sentido de aproximar administração e da sociedade, o que é perfeitamente possível através dos sistemas deliberativos.

2.3.2 A insuficiência do modelo deliberativo

A despeito da importância teórica do modelo deliberativo e sua crescente influência nas políticas governamentais, uma série de críticas acadêmicas tem sido apresentadas, especialmente em relação à facticidade do modelo.

Dentre essas, estão críticas relativas à indeterminação dos padrões de racionalidade, da dificuldade de promover a igualdade material de participação, à baixa intensidade “natural” da participação popular e os próprios problemas estruturais de implementação, especialmente em ambientes com profundas diferenças sociais e culturais.

O que se pode perceber nos trabalhos de Habermas é um certo “ufanismo” acerca da capacidade de participação dos indivíduos, pois o autor acredita que os cidadãos são naturalmente movidos por uma série de capacidades comunicativas, o que garantiria que uns reconheçam aos outros na esfera política como iguais.

Na realidade, o que parece inspirar Habermas é a possibilidade de um padrão de equidade comunicativa, que não corresponde à equidade social em condições políticas, econômicas e culturais diferenciadas ou em situações de exclusão. O autor defende, em alguns momentos, a inclusão dos “mais fracos”: “as fronteiras da comunidade estão abertas a todos e também justamente àqueles que são estranhos e querem continuar sendo estranhos” (HABERMAS, 2002, p. 8), entretanto, não chega a apresentar uma técnica para propiciar essa inclusão em situações sociais consolidadas de exclusão.

Defrontando-se com a complexidade da sociedade contemporânea, a teoria de Habermas esbarra em alguns limites práticos, dentre os quais a dificuldade de compreender como chegar “racionalmente” ao consenso, com a deliberação de todos os envolvidos, em sociedades cujo traço característico é a diferença.

Acredita-se que um dos méritos da teoria deliberativa está no estímulo da introdução contínua de novos temas e de atores no processo democrático através de

novas instâncias democráticas e pluralistas. Porém, as pesquisas sociais recentes têm revelado os espaços deliberativos como estruturas competitivas controladas por grupos de poder ou pelo mercado.

O modelo racional de discurso público de Habermas conduz a teorizar, excessivamente, acerca de uma esfera pública pluralista que obscurece divisões e posições políticas irreconciliáveis, o que restaria clara sua dependência ao modelo cultural elitista e ao poder de manipulação de seus controladores⁴⁶.

Dentre as críticas à teoria habermasiana estão os trabalhos de FRASER (1996, p. 119) e de outros autores ligados aos movimentos civis americanos. A autora reporta-se à existência de impedimentos informais, que podem persistir mesmo após as pessoas terem recebido o direito de participação⁴⁷. As conclusões da autora apontam para um problema geral das instâncias deliberativas: os impedimentos informais relacionados a discriminações sociais que geram a exclusão do processos.

Para os fins da análise temática proposta é necessário fazer referência ao estímulo do ideário habermasiano a instituição (formal ou informal) de “esferas públicas populares” e do reconhecimento da sociedade civil, que acabou por constituir uma série de instâncias participativas, como conselhos, conferências, fóruns, etc. Entretanto, esses espaços, ao consolidarem-se, não necessariamente encontram formas de ação capazes de garantir a comunicação racional e incluir populações nos processos decisórios.

Há que se reconhecer a teoria de Jürgen Habermas como uma das mais abrangentes da modernidade, e como aquela que oferece aos teóricos dos movimentos sociais uma base para a inclusão social. Talvez o grande problema esteja na crença numa esfera pública igualitária, através da qual seriam construídos consensos racionais, o que na prática dificilmente ocorre.

⁴⁶ Em vários momentos Habermas faz auto-críticas ao seu trabalho (HABERMAS, 1996, P. 421-422) e aponta para o fato de que os problemas teóricos e o estágio da pesquisa, nos dias de hoje, diferem, e muito, daqueles que se apresentavam nas décadas de 1950 e 1960, quando uma boa parte da sua obra foi escrita. A teoria por ele proposta é localizada no tempo e no espaço e, como reconhece: “Minha teoria, finalmente, também foi modificada, embora menos em seus fundamentos do que em sua complexidade”

⁴⁷ A pesquisa de Nancy Fraser tem documentado uma síndrome, vigente, mesmo em espaços de discussão deliberativos, que consiste na tendência de que os homens interrompam as mulheres mais do que estas os interrompem; de que os homens falem mais, por mais tempo, e com maior frequência que as mulheres; e de que as intervenções das mulheres sejam, com mais frequência, ignoradas ou não respondidas. Por essa razão, os membros de certos grupos sociais, tais como o das mulheres, o dos negros e o dos homossexuais, têm constituído espaços públicos alternativos, que a autora chama de “contra-públicos subalternos”.

2.4 A democracia participativa, inclusiva e emancipatória⁴⁸

A democracia não é somente um conjunto de instituições ou um tipo de personalidade; ela é antes de tudo, uma luta contra o poder e a ordem estabelecida [...] A democracia não é somente um estado de sistema político, porém, mais do que isso, um trabalho e um combate permanente para subordinar a organização social a valores: a racionalidade e a liberdade.

Alain Touraine

Uma série de trabalhos não necessariamente contrapostos à teoria habermasiana apresentam fundamentos para conciliar democracia e participação popular, porém centrados na emancipação social, dos quais citamos os trabalhos de Henrique Dussel, Robert Putnam, Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer e John Gaventa.

Uma incisiva crítica do modelo da democracia deliberativa parte de DUSSEL (2000, p. 465-500). Para o autor, somente a consensualidade procedimental não é capaz de superar o círculo da “única comunidade de comunicação” o que “impede de realizar empiricamente mediante argumentação uma simetria inexistente - não havendo simetria, a argumentação prática moral não é possível”. O autor defende a “ética da libertação” como “razão discursivo-crítica comunitária anti-hegemônica”, não vislumbrada por Habermas.

O autor inclui o pressuposto da “comunidade crítica das vítimas”, em que as vítimas da exclusão dos sistemas político, econômico e social devem ser reconhecidas por elas mesmas como “outras” no sistema dominador, não reconhecendo a validade dos consensos formulados sem a sua participação e sem a sua inclusão autônoma diferenciada.

Assim, o critério formal procedimental crítico é um critério de validade de participação inter-subjetiva dos excluídos em que a posição dos excluídos políticos é relevante. O autor considera esta “consensualidade crítica” como um processo de

⁴⁸ Boaventura de Souza Santos usa o termo *política emancipatória*, para identificar o tipo de democracia com caráter de emancipação política e transformação social (SANTOS, 2002, 2006, 2007). O termo *democracia emancipatória* é usado por Robinson Salazar Perez e Paula Lengueta como título de obra que discorre sobre os problemas das democracias latino-americanas, como a violência e a corrupção política e as alternativas de políticas emancipatórias no continente.

consciência ético-crítica. Este critério fundamenta o princípio normativo em que o agir ético-crítico forma “uma comunidade de comunicação de vítimas” que deve se dedicar a “interpretar, compreender e explicar as causas materiais, formais ou instrumentais da “negatividade” destas vítimas e desenvolver criticamente as alternativas materiais, formais e instrumentais ‘positivas’ a exclusão”.

Não haveria assim consenso válido sem a participação intersubjetiva das vítimas (aspecto negativo), o que geraria uma obrigação inclusiva a partir do próprio sujeito (aspecto positivo) capaz de determinar uma racionalidade participativa crítica-comunitária.

O exercício comunitário da *razão crítica discursiva* terá duas tarefas prioritárias: a) a crítica científica da eticidade vigente (crítica desconstrutiva), emitindo juízos sobre a ineficácia do sistema e de suas mediações que dão origem as vítimas; b) a projeção criativa como projeto de libertação, na construção de uma utopia possível como programa de ação, com a colaboração da ciência e da técnica, e fundamentada na discursividade inter-subjetiva democrática.

O autor oferece um programa de ação para a efetivação do princípio crítico discursivo de validade, a partir do diagnóstico (da alienação, da visão da utopia e da factibilidade real) e através da práxis operativa.

Para além da crítica, a racionalidade discursiva deliberativa de Henrique Dussel, a contribuição teórica dos trabalhos de Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer reside tanto no reconhecimento e redefinição do papel das instituições sociais na construção de sistemas de democracia participativa, quanto na pluralidade e amplitude dos ambientes políticos e sociais nas sociedades democráticas.

Para SANTOS (2000, p. 113), da mesma forma que a dimensão da solidariedade confere ao senso comum a sua marca ética, a dimensão da participação confere à política sua marca *ética*. A modernidade operou a *hiperpolitização* do Estado e a despolitização da sociedade civil – o ideal democrático da política moderna foi neutralizado, ou drasticamente limitado, no seu potencial emancipatório.

Conforme o autor, na modernidade, a emancipação social foi absorvida pela regulação quando o direito romano configurou-se como uma estrutura hierárquica e formal de regras jurídicas, convertendo o direito em lógica e profissionalizando-o. (FERRAZ JR. 2003). Com a convergência entre a modernidade e o capitalismo, “a tensão entre regulação e emancipação entrou num longo processo histórico de

degradação, caracterizado pela gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias” (SANTOS, 2000, p. 15).

A reprodução social das relações capitalistas ocorre em uma complexa articulação entre quatro distintos modos de produção do poder político e do direito, centrados em quatro instituições políticas: *o matrimônio e o parentesco; a fábrica (empresa); o Estado; as agências e contratos internacionais*. Além disso, a reprodução social está baseada “em uma construção social que suprime o caráter político e legal das relações sociais dentro de todas as instituições, exceto o Estado”.

Esta nova teoria crítica moderna proposta por Boaventura de Souza Santos reside na auto-reflexividade, em que é necessário não apenas reinventar a política, mas também o direito. No dizer do autor, a transformação social necessita “mais do que uma teoria comum, mas uma teoria de tradução que torne as diferentes lutas mutuamente inteligíveis e permita aos atores coletivos ‘conversarem’ sobre as opressões a que resistem e as aspirações que os animam” (SANTOS, 2000, p. 27).

Nesse sentido, defende que a discussão paradigmática do direito moderno deveria separar o direito do Estado, com dois propósitos: demonstrar que não somente o Estado tem o monopólio do direito e, em segundo lugar, comprovar que a rejeição arbitrária da pluralidade de ordens jurídicas eliminou, ou reduziu drasticamente, o potencial emancipatório da política e do direito moderno.

Da mesma forma de outros teóricos sociais⁴⁹, Boaventura de Souza Santos sugere uma drástica revisão da teoria jurídica – um *des-pensar* do direito e da teoria do Estado. A crítica do autor à teoria jurídica guarda relação com as premissas de seus trabalhos no campo da sociologia jurídica e do Estado, especialmente na crítica do monopólio estatal do direito, em que o autor procede à re-elaboração teórica da diferenciação interna do próprio direito estatal e à sacralização dos direitos dos cidadãos e das comunidades e, na crítica do conceito de territorialidade enquanto unidade básica do Estado e do Direito.

⁴⁹ Vide CAMPILONGO (2001, p. 55-86) sobre as teorias sociais de Selznick e Nonet (direito responsivo, que expõe a autoridade – política e legal – à crítica social), e de Gunther Teubner (direito reflexivo, que combina Selznick e Nonet com Luhmann e Habermas, conjugando a reflexibilidade interna dos subsistemas sociais com processos intrasistêmicos da teoria discursiva – o direito como um sistema de coordenação de ações dentro e entre subsistemas sociais semi-autônomos, em que o direito tem diferentes funções: desempenho ou “performace” e reflexão), e de Luhmann (direito e o direito *autopoietico*, que transporta para os sistemas sociais o conceito biológico de *autopoiesis*, em que os sistemas seriam auto-referenciais, organizados e reproduzidos por meio da circulação interna de elementos inerentes ao próprio sistema).

Os modelos de produção do poder político, articulados de maneiras específicas, referidas por Santos (CAMPILONGO, 2001, p. 88-89), geram as formas básicas de poder, que, mesmo relacionadas, são estruturalmente autônomas. Desse modo, é possível identificar quatro espaços estruturais dentro dos quais se articulam os diferentes modos de produção do poder político e do direito: *o espaço doméstico, o espaço do trabalho, o espaço da cidadania e o espaço mundial*. Cada contexto possui unidades de prática social, formas institucionais, mecanismos de poder e modos de racionalidade distintos, que, apesar de estruturalmente autônomos, inter-relacionam-se de diversas maneiras.

A despeito de qualquer crítica que possa ser feita em relação à sistematização proposta, a importância do trabalho de Boaventura de Souza Santos⁵⁰ está no fato de que ultrapassa alguns obstáculos epistemológicos: *primeiro*, a distinção entre países centrais e periféricos, acrescentando a discussão sobre o local do direito e do Estado no contexto mundial; *segundo*, a crítica a um modelo unitário de democracia que pudesse ser aplicado em ambientes e realidades distintas; e *terceiro*, a consciência do momento de crise pelo qual passa o paradigma da ciência moderna e da transição para uma ciência “pós-moderna”, capaz de recuperar algumas das utopias emancipatórias da democracia, deixadas de lado pela ciência moderna, como o paradigma da participação.

O autor não percebe a democracia liberal como um problema, mas como “um avanço histórico importante de onde se há de partir para novos aprofundamentos no exercício democrático” (Santos apud CAMPILONGO, 2001, p. 91). As formas tradicionais da democracia representativa (eleições, regra da maioria, acordos coletivos) servem de estímulo à expansão de formas democráticas nos demais espaços (família, trabalho, mundial). A existência dos sistemas formais democráticos são importantes e determinantes para o alargamento para outras formas de democracia.

O processo participativo para Boaventura de Souza Santos é entendido como um processo de participação ampliada de atores sociais em diversos tipos de tomadas de decisão e que recebe influências políticas e sociais internas e, também das relações internacionais.

Esse processo tende a ser objeto de uma intensa disputa política, na qual uma concepção hegemônica da democracia consolidou-se, especialmente nos países centrais

⁵⁰ Vide PATEMAN (1992) sobre o caráter da participação em ambientes específicos, como as indústrias..

(SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 59 e ss.). Para os autores, essa estabilização ocorreu em virtude da prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social, e em razão da limitação da participação popular, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático representativo com demandas sociais.

A antiga idéia de “sobrecarga democrática” revelou um ativismo histórico contrário à participação popular. Nesse quadro, a ampliação das formas de participação deu-se no embate dos movimentos sociais organizados, especialmente no terceiro mundo. Somente a partir da década de 1960, a hegemonia dos modelos de democracia liberal passou a ser contestada, nas suas pretensões de universalidade e exclusividade. Questões como a retomada do poder local, empoderamento (*empowerment*) das comunidades e da valorização da democracia social, a instituição da democracia participativa passaram gradativamente a fazer parte do discurso político das esquerdas.

As teses da democracia participativa acabaram se consolidando nos governos “populares” na América do Sul, servindo de modelos para políticas participativas no primeiro mundo, como no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Conforme os autores, destas experiências surgem soluções para a implementação, manutenção e ampliação das formas de participação – mediante o fortalecimento da *demodiversidade*, da articulação contra-hegemônica entre o local e o global e da ampliação do experimentalismo democrático (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 77-78).

A efetivação de processos emancipatórios dá-se por meio da efetivação dos postulados da democracia e dos direitos humanos, usados de forma auto-hegemônica, através da instituição de sistemas democráticos participativos:

O modelo democrático tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas idéias são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem de me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo a autorização, mas não há prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala de transparência, menos transparência há. Então, dado que a prestação de contas não acontece, a autorização entra em crise por meio de duas patologias muito fortes: a da representação – os representados não se sentem representados por seus representantes – e a da participação – abstencionismo muito freqüente: “não vou participar porque meu voto não tem

importância” ou porque “acontece sempre a mesma coisa” SANTOS (2006, p. 84-85).

Do mesmo modo que descrito por Pierre Bourdieu, para Boaventura de Souza Santos, muitas das questões relativas à dificuldade de participação são próprias das condições políticas estruturais dos Estados democráticos:

Essas são, a meu ver, as condições dentro das quais temos de encontrar alguma alternativa. A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que há muita gente – que é a característica do sistema democrático representativo – e não se garantem as condições de participação, ou seja, **uma cidadania que se baseia na idéia de participação, mas não garante suas condições materiais**. Por exemplo, três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja ameaça quando vamos votar; e finalmente temos que ter acesso à informação. (SANTOS, 2006, p. 86-87) (*grifo nosso*)

Nesse sentido seria necessário mediar sistemas representativos e participativos, como forma de qualificar tanto o sistema participativo como o representativo, relativizando o sistema eleitoral como um limitador da participação⁵¹:

Parece-me que com esta cidadania bloqueada está se banalizando a participação; participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas cada vez mais banais para a reprodução do poder. [...] Então, a partir disso temos de desenvolver outro modelo democrático que consiga de fato vencer essa situação. Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem também uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação

⁵¹ O autor cita a experiência de Porto Alegre, como forma de demonstrar que há, no sistema participativo, formas de representação diferenciadas da representação tradicional. Portanto, defende, via de regra, a existência de sistemas de participação, contrariando o modelo deliberativo, e apresentando, em verdade, um modelo realista de participação, que pode ser realizado em níveis de decisão representativos e deliberativos (delegados, conselheiros), o que não afetaria, radicalmente, a racionalidade das decisões. Ou seja, a existência dos modelos participativos plenos, como o orçamento participativo, (discussões iniciais, plenárias, deliberações) permitiria uma estrutura de decisão equilibrada e racional, mesmo em ambientes complexos.

complexa, porque envolve a idéia de renúncia à participação, e por isso é limitada. (SANTOS, 2006, p. 89)

Um modelo de democracia participativa inclusiva pode ser considerado hoje como modelo avançado da democracia, que mantém a estrutura básica do governo liberal, mas com diferenças em relação ao enfoque ético-político da democracia liberal, incluindo-se as idéias de aceitação da participação, o estímulo a deliberação racional, a busca da equidade e da inclusão política dos excluídos.

Com base nas considerações de SANTOS (2006), alguns elementos são importantes para a implementação de sistemas de democracia participativa:

a) verificar os contextos estruturais da democracia: Como existem diversos ambientes democráticos, há ambientes propícios para a “boa” discussão e outros mais resistentes à participação. Desse modo, fica difícil pré-determinar, em ambientes diferenciados, se as decisões serão ou não tomadas a partir de consenso e acordo racional. Além disso, não é possível estabelecer, em diferentes realidades sociais, culturais, políticas e econômicas, um mesmo nível de determinação de políticas. A solução seria investir mais nos ambientes mais restritivos, de forma a abrir espaços para o estabelecimento gradual de uma cultura democrática.

b) evitar a “sobrecarga democrática”, racionalizando as decisões através da instituição de níveis de decisão e evitando discussões pontuais e repetitivas.

c) aumentar o interesse político das comunidades através do estímulo institucional e a descomplexização os processos propondo novos meios ou canais de acesso à política.

d) desinstitucionalizar os processos, fazendo com que as populações sintam-se agentes dos processos.

e) aumentar o interesse e o compromisso político das administrações públicas como procedimento necessário para atender a interesses coletivos, evitando legitimar interesses particulares em ambientes ditos democráticos.

f) evitar a baixa racionalidade e a manipulação das decisões – Trata-se de procurar estabelecer critérios de “qualidade” político-administrativa, evitando, especialmente, que as populações participantes sejam manipuladas. Essa iniciativa envolve o trabalho de “educação” e de “comunicação”.

A mudança preconizada para a introdução de um modelo participativo inclusivo possibilitaria restauração e efetivação dos princípios democráticos republicanos, o que ainda não responde a uma questão prática: Como produzir “capital e cultura participativa”.

Nesta discussão é importante referir o trabalho de Robert Putnam. Mesmo na crítica ao método e as conclusões deterministas do autor, o trabalho fornece elementos para fomentar ou realimentar discussões básicas acerca da “relação entre democracia e desempenho institucional”.

Em uma obra que se tornou referência para as ciências sociais (PUTNAM, 1996) o autor inicia com uma pergunta antiga e oportuna: “Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não? Mais adiante pergunta: “De que modo as instituições formais influenciam a prática da política e do governo? Mudando as instituições, mudam-se também as práticas? O desempenho de uma instituição depende do contexto social, econômico e cultural? Ao transplantarmos as instituições democráticas, elas se desenvolverão num novo ambiente tal como no antigo? Ou será que a qualidade de uma democracia depende da qualidade de seus cidadãos, e, portanto, cada povo tem o governo que merece?”(PUTNAM, 2006, p. 20).

A qualidade da ação governamental é retomada por Putnam, retomando duas questões básicas da ciência política formuladas por Weber e Dahl: “quem governa?” e “quão bem governa?” concluindo que a participação, o interesse e a confiança na política melhoram os governos.

Uma das conclusões mais importantes da sua obra é a contradição a tese de Olson de que uma sociedade com alto grau de associativismo promove governos fracos, comprovando, no caso italiano, ocorrer o inverso. Comunidades com alto grau de participação, percepção e interesse público promovem a existência de governos mais responsáveis e menos corruptos. Mesmo não tendo respondido à questão do que fazer para “produzir” civilidade, as conclusões de Putnam chamaram a atenção para a importância do estímulo a participação cívica, demonstrando os valores políticos e sociais decorrentes do estabelecimento de ações cooperativadas entre os cidadãos.

O trabalho de Putnam contradiz os trabalhos de Olson e Migdal, afirmando que existe uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. Retomando Toqueville “diante de uma sociedade civil vigorosa o governo democrático se fortalece”. Os cidadãos de comunidades cívicas querem um bom governo, enquanto

os de comunidades menos cívicas “costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados”.

Toda sociedade se caracteriza por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, tanto formais quanto informais. Alguns destes sistemas são basicamente “horizontais”, congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder. Outros são mais “verticais”, juntando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência.

Mesmo não tendo respondido à questão do que fazer para “produzir” civilidade, as conclusões de Putnam chamaram a atenção para a importância da constituição de comunidades cívicas, onde o autor demonstra a possibilidade do estabelecimento de ações cooperativas entre os cidadãos, para além de um comportamento baseado simplesmente na racionalidade instrumental:

[N]a comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. [...] Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maiores, são feitas para ser desobedecidas” (PUTNAM, 2006, p. 124).

Embora pareçam óbvias, as conclusões de Putnam revelam considerações importantes acerca da democracia. Mesmo na crítica ao método empregado e o determinismo das conclusões da pesquisa, o trabalho fornece elementos para discutir questões básicas acerca da “qualidade da democracia”.

O tratamento para a questão da historicidade nas obras de Putnam também é bastante óbvio, é certo que na política e nas instituições as influências histórico-culturais determinam os comportamentos, porém o que é interessante no trabalho de Putnam é como a questão da importância da história e da cultura é retomada para a política e como estas questões influenciam ou determinam a democracia.

Em suas obras posteriores, o autor aprofunda estas questões. Na publicação de ‘Bowling Alone’ (2001), além de reafirmar muitos de seus pressupostos, reavalia alguns deles. Após analisar capital social e instituições da sociedade americana, Putnam alerta para o ‘lado negro’ do capital social – conformidade e segregação. Descrevendo o comportamento típico das pequenas cidades americanas da década de 50, onde

proliferavam associações e clubes, cita Sinclair Lewis e seu personagem Babbitt, segundo o qual, os motivos para associar-se a tais ordens, eram: i) esta era a coisa a se fazer; ii) isto era bom para os negócios; iii) dava a americanos incapazes a possibilidade de se tornarem Comendadores; iv) permitia ao restrito americano sair de casa uma noite por semana.

Discute, portanto, os suaves grilhões que podem representar uma comunidade, questionando o quanto o capital social se oporia a liberdade e a tolerância, citando Bagehot: “[...] a verdadeira tirania é a tirania de seu vizinho da porta ao lado [...] a opinião pública é uma permeável influência, ela obedece exatamente a si mesma; ela exige de nós que pensemos os pensamentos de outros, que falemos as palavras de outros que sigamos os hábitos de outros”.

Observa que, a partir da década de 60, os americanos tornaram-se cada vez mais desconectados da vida cívica e um dos outros, mas, ao mesmo, mais tolerantes. O autor, contudo, não acredita que exista uma inevitável escolha de valores entre comunidade ou individualismo, propondo que existam quatro possibilidades lógicas de tipos de sociedade: i) individualista, do tipo ‘você faz as suas coisas e eu faço as minhas’; ii) anárquica, com baixo capital social e baixa tolerância, onde tem-se todos contra todos; iii) comunidade civil, com alta tolerância e alto capital social; iv) comunidade sectária, com alto capital social e baixa tolerância, onde se está fora ou dentro do grupo”.

A crítica a opinião pública nas obras posteriores relativiza as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica como responsáveis pelo bom governo e pelo bom desempenho institucional. Entretanto, das obras como um todo, fomentam a retomada da discussão do institucionalismo, da ampliação do conceito de sociedade civil, de espaço social e da democracia como condição para ganhos sociais e econômicos.

Para AVRITZER (2002, p. 23) a solução do dilema da efetivação da participação passa pela superação do modelo democrático elitista que emergiu no pós-guerra. Um modo de superação é proposta por GAVENTA (2006, p.15), a partir do trabalho de Fung e Wright (2003) *Empowered Participatory Governance* (2003) – EPG propõe o aprofundamento da democracia através de um pragmatismo orientado para a solução de problemas concretos.

Isto se daria através da substituição dos modelos de Democracia Restrita ou Rala (*Thin Democracy*), fundada na manutenção das burocracias democrática e na *devolução* da decisão popular (consulta, plebiscito, referendo), pelo modelo da Democracia aprofundada (*Deep Democracy*), fundada no igualitarismo na representação e no incentivo a democracia associativista, o que pode ser representado no quadro abaixo:

QUADRO 1: Dimensões da democracia conforme Fung e Wright

	Democracia Restrita (Thin Democracy)	Democracia Profunda (Deep Democracy)
Eleição e Representação	Sistema partidário, eleitorado desengajado	Sistema de participação igualitário, eleitorado engajado
Associativismo	Corporativismo burocrático	Democracia associativista
Participação Direta	Plebiscito e referendo	<i>Empowered Participatory Governance – EPG</i>

Fonte: GAVENTA, 2006, p. 20.

Os dois modelos de democracia são distintos, especialmente quanto ao modo de decisão. Segundo GAVENTA (2006, P; 21), o modelo aprofundado promove ganhos sociais, pois promove o engajamento voluntário, a diversidade e a inclusão. Porém, uma série de questões críticas decorre da efetivação e institucionalização do modelo aprofundado de democracia. O autor alerta para a possibilidade de manipulação da participação e a intervenção do Estado se faz necessário para corrigir os abusos. Há o risco permanente de uma elite dominar ou capturar as decisões e que o escopo das decisões limite atores externos.

O modelo de democracia aprofundada caracteriza-se pela mediação e intervenção do Estado no sentido de coibir abusos. Há uma racionalidade subjacente na intervenção do Estado, limitada a necessária organização dos espaços e da instrumentalização das decisões decorrentes, mas tendente a institucionalização não burocratizada e mantida as liberdades decisórias, como é o caso, segundo o autor, do modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre⁵².

⁵² Fung e Wright apud NASSUNO (2006, p. 43) consideram o Orçamento Participativo de Porto Alegre, juntamente com outras três experiências (Conselho de Bairro em Chicago, Descentralização Democrática em Kerala e o planejamento ambientalista norte-americano) como um exemplo de *Empowered Participation Governance – EPG*. O modelo do EPG baseia-se em três princípios gerais que, de acordo com os autores são fundamentais nas experiências em que estão baseadas: a) foco em problemas

Por todo exposto, é proposta uma classificação teórica que inclui três modelos básicos de democracia relacionados com a participação popular⁵³. O primeiro refere-se ao modelo liberal-representativo (elitista), os outros dois a modelos de democracia participativa: o modelo de democracia deliberativa, concebida a partir do trabalho de Habermas e o modelo de democracia emancipatória ou inclusiva, concebida a partir dos trabalhos de Henrique Dussel e Boaventura de Souza Santos.

QUADRO 2: O âmbito estrutural da participação popular segundo diversos conceitos de democracia

Teoria/Funções	Representativa	Deliberativa	Emancipatória
Função Legislativa	Prevalente	Suprimida pela legitimidade popular	Admitida, mas não prevalente
Funções de governo	Burocracia	Exercício dos cidadãos	Exercício em nome cidadãos, justificação racional do poder estatal
Relação com associações, sindicatos e partidos políticos	Formalmente admitidos	Estímulo ao associacionismo, as organizações sociais e a sociedade civil.	Estímulo ao associacionismo e as organizações sociais. Contrário a profissionalização e partidarização da política
Comunicação e entendimento mútuo – acordo	Relativa	Fundamental	Importante, desde que igualitária
Controle social do poder	Formalmente admitido	Legítimo e fundamental exercido pelos cidadãos	Legítimo e fundamental, exercido pelos cidadãos e instituições
Inclusão política	Através dos partidos e instituições	Através dos cidadãos como processo racional (natural)	Através dos cidadãos e do Estado como processo estimulado
Modo de participação	Voto, consulta popular, informação, Plebiscito.	Deliberação pública	Participação direta
Modelo de decisão	Legislativa	Conselhos deliberativos	Orçamento Participativo
Tipo de participação	Pseudo-participação (democracia restrita)	Participação (democracia aprofundada)	Participação ampliada (democracia aprofundada)

específicos e tangíveis; b) o envolvimento de pessoas comuns afetadas pelos problemas e dos servidores públicos que tem relação próxima com os problemas; c) o desenvolvimento de soluções por meio da deliberação.

⁵³ Conforme proposto por HELD (1987) as tendências fundamentais, no debate contemporâneo sobre a democracia são a democracia elitista e a democracia participativa, e ainda, o que considera modelo de democracia sustentado no princípio da autonomia.

A mudança teórica atual da concepção da democracia que prevê a retomada do poder das populações participarem dos processos políticos e da gestão do Estado e da crescente mudança da percepção das populações necessitou a redefinição de muitos dos conceitos e das práticas da democracia, com a conformação do termo democracia participativa.

Neste contexto, os modelos teóricos da democracia deliberativa e da democracia inclusiva podem ser considerados participativos. O modelo emancipatório parece ser mais factível do que o deliberativo por adaptar-se melhor a complexidade de relações sociais, no reconhecimento de múltiplos ambientes e pelo processo corregedor da deliberação através da inclusão política.

Ademais, o modelo emancipatório é o modelo teórico mais próximo ao ideal de participação democrática republicana, pois permite racionalmente promover o equilíbrio na participação popular, a efetiva comunicação racional dos processos e a inclusão de grupos excluídos da política.

Capítulo 3

A dimensão normativa do planejamento urbano

3. A DIMENSÃO NORMATIVA DO PLANEJAMENTO URBANO

Sociedade justa não é aquela da lei justa, mas a que a questão da justiça esteja em aberto, uma sociedade que se reinventa, [...] uma democracia que se democratiza constantemente.

Cornelius Castoriadis

Neste capítulo, procurar-se-á estudar o inter-relacionamento entre o direito e o urbanismo, com vistas a um melhor entendimento do planejamento urbano no sentido jurídico. Partindo dos fundamentos teóricos da democracia e da participação popular e reconhecendo as características do sistema jurídico constitucional relativo à “ordem urbanística”, propõe-se conformar o direito e o urbanismo em uma síntese, contextualizando-a na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, da teoria dos princípios constitucionais e da teoria dos direitos fundamentais para, após, verificar a fundamentalidade material dos dispositivos políticos e constitucionais do urbanismo e a aplicabilidade dos mesmos.

A dificuldade de delimitação teórica do campo do planejamento urbano nas novas dimensões jurídico-constitucionais da política urbana, concebida a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), afirma a necessidade de redefinir conceitos e apresentar elementos configuradores de um modelo de planejamento urbano político-constitucional democrático e juridicamente fundamentado.

3.1 A síntese: O direito constitucional do urbanismo

Historicamente, a doutrina jurídica brasileira tem trabalhado as questões urbanas de uma forma incompleta e muitas vezes confusa. Situada como matéria inclusa no direito administrativo ou relacionada ao direito ambiental, tradicionalmente, usa-se a expressão: “direito urbanístico” para caracterizar a matéria que trata da regulação urbana e do uso e

ocupação do solo urbano, bem como relacionado as normas referentes ao planejamento e ao plano das cidades.

No dizer de SILVA (1994, p. 21) “direito urbanístico é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípio apropriado, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”. Direito urbanístico é definido por MEIRELLES (2002, p. 382) como o “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Para MOREIRA NETO (1997) “direito urbanístico” é o conjunto da disciplina jurídica, notadamente de natureza administrativa, incidente sobre os fenômenos do urbanismo, destinada ao estudo das normas que visem a impor valores convivenciais na ocupação e utilização dos espaços habitáveis.”⁵⁴

As expressões “direito urbano”, “direito da cidade” e “direito urbano-ambiental” têm sido atualmente empregadas. Todas estas expressões soam reducionistas. Desde o urbanismo moderno, o ambiente de estudo da ciência do urbanismo ultrapassa os limites da cidade e do urbano, e, muito mais da *urbanística*.

Optamos por usar, em razão dos objetivos deste trabalho a expressão “direito do urbanismo” usada na doutrina portuguesa, acrescentando a expressão “constitucional” por entender que inclui, de forma ampla, a dimensão jurídica, política e social do urbanismo contemporâneo. No nosso entender, como síntese, a expressão *direito do urbanismo* parece mais acertada, porque mais ampla, completa, exaustiva (CONDESSO 1999, p. 74-75) e capaz de relacionar duas matérias complexas sem limitar os seus conteúdos.

O urbanismo atual sofre um processo de redefinição de seus conceitos e de suas práticas, em que a interação com outras disciplinas passa a fazer parte do seu núcleo teórico e serve de fundamento para a sua aplicação. A constitucionalização do urbanismo na sociedade democrática faz com que a “ciência” da “fenomenologia urbana” atual seja

⁵⁴ No dizer de SOUZA (2002, p. 56), a expressão *direito urbano* é preferível a *direito urbanístico*. Para o autor, a título de analogia, dever-se-ia dizer *direito agrônômico* em vez de *direito agrário*.

necessariamente ampla, multifacetária, multidisciplinar, crítica, mutante e aberta à evolução.

Nessa dimensão constitucional, a interação do urbanismo com o direito, como instrumento da realização da justiça e não somente como estrutura de conformação legislativa da intervenção do Estado, permite relacionar as duas disciplinas de forma crítica, com a necessária adequação dos métodos do urbanismo aos princípios e estruturas jurídico-normativas, num sistema de positivação constitucional, fundamentado em princípios como o da justiça social, da igualdade, da democracia, do pluralismo político, da inclusão social e política, da participação popular e da sustentabilidade ambiental.

Para a melhor definição conceitual da interação entre as matérias do direito e do urbanismo, é necessário também esclarecer algumas dos diferentes conceitos dos fenômenos urbanos, distinguindo expressões como *urbanística*, *urbanização*, *urbanificação* e *plano urbanístico*.

Segundo CONDESSU (1999, p. 10) a *urbanística* se refere às técnicas que orientam a criação e a expansão dos aglomerados urbanos, e que sofrem, historicamente, a influência de fatores variados, desde as correntes arquitetônicas, as técnicas construtivas e de planejamento até as ideologias dominantes. A urbanística está mais vinculada à prática ou à técnica do que ao academicismo. As principais técnicas da urbanística referem-se a procedimentos como o alinhamento, a expansão territorial, a renovação, o tombamento e o zoneamento, ou seja, especialmente aos critérios técnicos do planejamento. Em outras palavras, o estudo técnico dos meios a serviço da urbanização seria a urbanística, incluindo-se aí as técnicas orientadoras dos planos e projetos urbanísticos.

Por sua vez, *urbanização*, ou *urbanismo como fenômeno social*, diz respeito aos efeitos da urbanização ou do crescimento urbano. Elementos como o crescimento demográfico e as ações para a resolução de demandas públicas ou privadas das cidades são entendidos como parte do processo de urbanização, ou seja, do estudo social dos fatos urbanísticos em si e no contexto da sociedade. O termo *urbanificação*, por seu turno, foi cunhado por Bardet (apud CHOAY, 1988), para designar o processo de correção da urbanização, ou a criação artificial de núcleos urbanos, como é o caso de Brasília.

Como disciplina multi-relacional o direito do urbanismo engloba a regulamentação normativa das atividades da administração pública e dos particulares no ordenamento territorial, as normas do planejamento urbano, os planos urbanísticos, a urbanização, as diretrizes do desenvolvimento econômico e social, a proteção e tutela do meio ambiente, a integração regional e dos blocos internacional, ou seja, é uma disciplina relacionada à qualidade de vida dos cidadãos em sentido amplo.

3.1.1 O objeto do direito do urbanismo

A partir de um enfoque dogmático-normativo, tem-se como objeto do direito do urbanismo a legislação constitucional, ordinária e administrativa de toda regulamentação que interfere, direta e indiretamente, na qualidade de vida das populações (dos meios urbanos e rurais); as normas relativas ao ordenamento territorial; as normas regulamentadoras das atividades econômicas e sociais; as normas regionais e internacionais.

Essa estrutura normativa do urbanismo e do planejamento urbano inclui os planos urbanísticos, as leis de zoneamento, o regime de uso e ocupação do solo, a legislação ambiental, os direitos relativos à posse e à propriedade imobiliária e os sistemas de elaboração, gestão e fiscalização das atividades urbanísticas e sua regulamentação, que podem ser estudados e enquadrados sob o “enfoque” de uma disciplina relacional, congruente com o sistema jurídico normativo constitucional.

Tomando-se por base CONDESSO (1999, p. 69-71), é possível listar tais atividades da seguinte forma:

a) o regime jurídico da propriedade do solo (estrutura normativa do uso e ocupação do solo):

- regime e modelo de ocupação;
- o direito e as normas de construir ou edificar;
- direitos e deveres dos proprietários;

- regime econômico e da valorização imobiliária;
 - regime de expropriação e desapropriação por utilidade pública;
 - os direitos de preferência.
- b) a regulação normativa dos planos urbanísticos:
- tipologia;
 - conteúdo;
 - procedimentos para elaboração;
 - eficácia e meios de controle, fiscalização e participação dos cidadãos;
 - meios de proteção de seus princípios fundamentais.
- c) a gestão urbanística:
- sistema de execução dos planos;
 - regime das atuações em solo urbano;
 - contratos administrativos;
 - acordos inter-administrativos ou com particulares.
- d) a polícia e o sancionamento urbanístico:
- licenças e o direito procedimental decorrentes da atuação urbanística;
 - atos administrativos coercitivos e de defesa dos princípios administrativos;
 - fiscalização e atuação.
- d) o planejamento e a gestão das regiões.

O direito do urbanismo abrange, assim, de forma ampla, não só às intervenções e atividades urbanísticas, mas a todo o referencial contido, implícita ou explicitamente, nos “fenômenos urbanos”, o que amplia, em muito, a concepção tradicional de direito urbanístico, este mais vinculado às intervenções e ao planejamento. O direito do urbanismo caracteriza-se como “um direito novo, amplo e evolutivo, *para-ambiental*, planejador, corretor das desigualdades, condicionador do exercício dos direitos subjetivos dos cidadãos.” (CONDESSO, 1999, P. 75-76).

Dentre as especificidades da disciplina, está o reconhecimento que determinadas normas urbanas, e especificamente os planos urbanísticos, alcançam, além de certos princípios gerais do direito administrativo constitucional, como os da *supremacia do*

interesse público, da legalidade, da igualdade, de postulados como os da proporcionalidade, da razoabilidade e de alguns traços particulares que a singularizam: a complexidade de suas fontes, a mobilidade de suas normas e a natureza intrinsecamente discriminatória dos seus preceitos. (CORREIA, 2001, p. 55-75)

Quanto à *complexidade das fontes*, as normas urbanas conjugam interesses públicos e particulares, sendo, portanto, difícil enquadrá-las como parte do direito público ou privado. Essas normas, de natureza específica, ao regularem os espaços sociais, neles intervindo, acabam por intervir, também, no direito de propriedade, regido pelo direito civil. Ao mesmo tempo, regulam as relações jurídicas entre a administração pública e os particulares, matérias típicas do direito público.

Situando-se para além da tradicional dicotomia entre direito público e privado, as normas do direito do urbanismo são tanto de caráter público quanto de natureza privada, e, muitas vezes, as duas coisas ao mesmo tempo, por exemplo, quando a administração pública exerce o poder de regular o direito de propriedade.

Essa complexidade de fontes jurídicas (CORREIA, 2001, p. 181) ocorre, também, em razão da necessária conjugação de normas jurídicas de âmbitos distintos e concorrentes como a geral e a local, por um aspecto, e a coletiva e a particular, por outro, o que reveste o domínio das normas urbanas de uma relevância, às vezes, muito maior do que aquela apresentada por outras normas específicas, tanto do direito público quanto do direito privado.

Esta é uma discussão superada em razão da constitucionalização do direito civil (PIERANGELI, 2007, p. 54). Para o autor a distinção entre direito público e privado é simplesmente quantitativa e não qualitativa. Os institutos jurídicos mesclam interesses dos indivíduos e das comunidades de forma complementar, sem excluir necessariamente qualquer dos interesses.

Podemos identificar dois tipos fundamentais de normas jurídicas urbanas: a) as normas “tradicionais”, de estrutura dogmático-normativa, com determinações orientadoras e sancionadoras, e com sujeitos indeterminados, vinculadoras do poder público e os particulares; b) os “planos urbanísticos”, uma espécie de normas complexas, que tanto

alcançam a regulação normativa como incluem diretrizes técnicas e políticas, com múltiplas efeitos e destinatários.

Os planos urbanísticos revelam um complexo processo legislativo de discussão pública e o envolvimento de suas comunidades na sua elaboração, aprovação e gestão, o que impossibilita seu enquadramento nas formas tradicionais de classificação normativas, pois “não se enquadra completamente nem no conceito de *norma* nem no de *ato de intervenção*” (CORREIA, 2001, p. 233).

A estrutura normativa dos planos, muitas vezes, perpassa as esferas privada e pública, para que o nível decisão consista em um misto das duas tradições jurídicas e implica, até mesmo, mecanismos informais ou imprevistos de decisão bastante complexos, não só por incluírem diferentes estruturas jurídicas e metajurídicas, mas por estarem intrinsecamente ligadas ao controle e à participação públicos, e legitimadas tanto por decisões e conformações políticas e sociais como por determinações jurídico-normativas.

A “*mobilidade*” ou “*abertura*” das normas urbanas, especialmente dos planos, deve-se à diversidade das fontes e à natureza intrinsecamente evolutiva da matéria regulada, o que provoca, no dizer de CORREIA (2001, p. 193), certa “*infixidez*”, ou “*instabilidade*” dessas normas.

Tais características manifestam-se não apenas na legislação e regulamentação geral, como também nas disposições específicas e locais, em face da evolução dos fatos e da proximidade das realidades sociais. Essas mudanças, muitas vezes, são tão rápidas que certos institutos são modificados mesmo antes de terem sido postos em prática.

A mobilidade das normas urbanas é flagrante no domínio dos planos e resulta da concepção atual dos planos urbanísticos democráticos, relacionado ao aspecto evolutivo e mutante da sociedade. Atualmente, de um documento regulativo fechado e imutável, passou-se a uma concepção flexível⁵⁵, prevendo-se o permanente processo (formal) de revisão⁵⁶.

⁵⁵ O que ocorre especialmente nos chamados “planos estratégicos”.

⁵⁶ Nesse sentido, o *Estatuto da Cidade*, em seu artigo 40, § 3º, prevê que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, como regra formal de revisão.

O caráter *discriminatório* ou *desigualitário*⁵⁷ das normas urbanas, especialmente dos planos, decorre da competência de definir o destino das áreas ou zonas do território, bem como as formas de utilização do solo, sem utilizar critérios necessariamente unitários em diferentes realidades.

Essa característica de igualdade material revela a necessidade de promover-se, em casos concretos, desigualdades em relação aos titulares de direitos reais. Tais discriminações traduzem-se, muitas vezes, na interdição ou na limitação do exercício do direito de propriedade (por exemplo, o direito de edificar), o que exerce uma profunda modificação na propriedade, influencia no valor do uso e na ocupação dos solos, e gera desigualdades econômicas entre proprietários, porém justificadas pela prevalência do interesse público e da defesa de bens e interesses difusos e coletivos.

A função de conformação do uso do solo das normas urbanas é uma função substancialmente igualitária⁵⁸, com a qual se pretende alcançar um desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território.

Do mesmo modo, a conformação do direito de propriedade e do uso do solo, com o estabelecimento de prescrições que vão tocar a própria essência do direito de propriedade, através da classificação dos usos, do zoneamento e dos parâmetros de ocupação, ocorre em razão da prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais.

Isto causa a ruptura no sentido patrimonialista e individualista do direito de propriedade e acaba por necessitar mediar interesses individuais e coletivos de uma forma particular, justificada pelo interesse público e pela justiça social, mas garantindo ao proprietário a justa indenização pela intervenção.

⁵⁷ Definição de JACQUOT, H. *Droit de l'urbanisme, Paris, Masson, 1980, p. 15-16*, Apud CORREIA (2001, p. 154). Esse caráter também é chamado por autores pátrios, como Toshio Mukai e Kiyoshi Harada, de “*princípio da afetação da mais valia ao custo da urbanização*”.

⁵⁸ Sobre os conceitos de igualdade e igualitarismo vide BOBBIO (2002, p. 297-306). O princípio da igualdade é um princípio fundamental de primeira geração e de ampla dimensão, em que a idéia de igualdade formal, de orientação liberal, está relacionada com igualdade material e fundamentada na necessidade do Estado e da sociedade de promoverem certas desigualdades como forma de igualar os desiguais e promover o equilíbrio das relações sociais.

3.2 O plano como instrumento fundamental do urbanismo

Dentre os institutos fundamentais do planejamento urbano moderno como forma de intervenção racional e transformação dos espaços urbanos estão o plano (*planning*) e o zoneamento (*zoning*). Ambos, o plano urbano e o zoneamento proposto pelo urbanismo moderno necessitam de formatação legislativa para serem implementados e observados⁵⁹.

Os planos diretores são uma das várias modalidades de intervenção planejada do Estado sobre o território, por meio de documento técnico ou político, que traça as diretrizes e determina procedimentos para as intervenções nos espaços urbanos e rurais⁶⁰. Para PINTO (2007, p. 211), os “planos diretores” são normas jurídicas que incluem o conjunto de regras urbanas, estabelecidas com “reservas técnicas” pelo poder de polícia do Estado, através dos métodos do urbanismo.

Dois tipos de planos decorrem de duas definições teóricas acerca do planejamento urbano: os planos técnicos decorrentes do planejamento técnico-iluminista e os planos democráticos, decorrentes do planejamento pós-iluminista ou político (ABIB e OLIVEIRA, 2008). Os planos urbanísticos democráticos apresentam um complexo processo de elaboração, que em suas diferentes etapas, envolve as comunidades em amplas discussões.

⁵⁹ Junto com o modelo inglês, um dos modelos fundamentais para a configuração do planejamento urbano pós-iluminista é o modelo norte-americano. O modelo de planejamento urbano norte-americano é essencialmente municipal conforme determinação da legislação estadual, sendo os principais instrumentos do planejamento, o zoneamento, o mapa oficial e o *master plan*. A maioria das cidades americanas passa a ter, a partir da década de 1950, uma comissão de planejamento (*planning commission*) composta por representantes da sociedade civil, com competência para dar parecer sobre matérias urbanísticas. O zoneamento e o mapa oficial são aprovados pelo legislativo local enquanto o *master plan* é aprovado somente pela comissão de planejamento. Em geral, a participação popular nos planos se dá ou através das requisições (petições), julgados pela administração ou órgãos independentes ou pelo poder judiciário. A Inglaterra foi o primeiro país a aprovar uma legislação específica para o planejamento urbano em com o *Town and Country Act*, de 1909. O documento básico de ordenação territorial é o *development plan*, que inclui o *local plan*. O que singulariza o modelo britânico é o fato de não haver regras precisa quando ao ordenamento do uso do solo. Há uma discricionariedade muito grande no sistema inglês, entretanto, planos e diretrizes podem ser contrariados em razão da “materialidade” nos casos concretos. Tanto o parecer técnico governamental como o poder judiciário acabam realizando o controle material dos planos.

⁶⁰ Dentre as modalidades de planos, estão os planos setoriais, econômicos e os físico-territoriais.

Pelo fato de incluírem ao mesmo tempo diretrizes técnicas e políticas e normas jurídicas, com múltiplas formas de controle, fica difícil enquadrá-los como estrutura normativa⁶¹.

O modelo jurídico normativo do Estado de Direito liberal - normativismo jurídico, segue a lógica da graduação hierárquica, da Constituição até o ato administrativo concreto, o que é desconstituído pelo tipo de intervenção proposta nos planos urbanísticos democráticos.

Em determinados momentos, os planos apresentam características de estruturas normativas tradicionais, o que por conformação e hierarquia normativa, devem estar adequados aos princípios e normas que lhes dão suporte; ao mesmo tempo, são regulamentos técnico-administrativos, em razão da função administrativa que exercem faz com que muitas vezes os atos e diretrizes técnicas da administração pública, na prática, prevaleçam e desconstituam a estrutura formal hierárquica normativa.

No caso dos conflitos entre norma e ato de execução, a necessidade imediata da administração faz com que o ato, muitas vezes, prevaleça sobre a norma inclusive sobre a norma superior. A execução administrativa dos planos, não raro, segue independente do sistema normativo.

Os planos urbanísticos visam à realização de uma pluralidade de funções, as quais, conforme CORREIA (2001, p. 182), pode ser dividida em quatro grandes grupos: a primeira é a de *inventariação* da realidade urbana, e consiste em proceder a um levantamento da realidade existente; a segunda é a de *conformação do território*, função essa substancialmente unitária, com a qual se pretende alcançar um desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território; a terceira função é a de *conformação do direito de propriedade do solo*, e pressupõe o estabelecimento de prescrições que vão tocar a própria essência do direito de propriedade, através da classificação dos usos, do

⁶¹ Pela teoria *dogmática* normativista (formatada a partir da “Teoria Pura do Direito”, de Hans Kelsen) a norma jurídica é considerada uma estrutura “proposital enunciativa” que prevê “formas de condutas” e pressupõe uma “sanção pelo seu descumprimento”, sendo fundamentada pelos fatos (teoria do fato jurídico) ou por critérios de justiça (teoria do direito como justiça, de John Rawls). A norma jurídica, na qual há a incidência do direito em razão da racionalidade (conforme o imperativo hipotético formulado por Kant – a chamada hipótese de incidência), necessita, ainda, ser criada pelo poder competente (positivação no plano da existência) ou pela interpretação (hermenêutica jurídica), pois somente será existente e válida se cumpridos os requisitos formais para a sua existência.

zoneamento e dos parâmetros de ocupação; a quarta função é a de *gestão do território*, a qual se realiza por meio de diretrizes e normas instituídas por um instrumento básico, o plano.

Esse caráter multifuncional dos planos urbanísticos dificulta ainda mais o seu enquadramento normativo. Admitindo-se a opção de enquadrar o plano urbanístico no conceito de *norma jurídica*, trata-se de um tipo de norma jurídica que possui características especiais, tais como diretrizes técnicas e processos políticos diferenciados de discussão e de aprovação. A aprovação do plano normativo possui um processo de formação que inclui uma série de etapas anteriores (formulação e diretrizes técnicas, discussão pública), e posteriores (alterações).

A “reserva normativa” determina a “abertura normativa” que é importante para conciliar possibilidade de alteração com “segurança jurídica”. A noção de desenvolvimento normativo pressupõe, assim, pelo menos dois núcleos materiais essenciais nos planos urbanos, que podem ser descritos da seguinte maneira: a) *parte regulamentar*, incluindo a existência de conteúdos essenciais normativos *rígidos* e com necessidade de estabilidade (princípios e decisões políticas fundamentais ou estruturantes da “política urbana”); b) *parte não regulamentar*, compreendendo conteúdos *flexíveis*, com a determinação de espaços de revisão e de atualização permanentes, formalmente previstos, dentro de limites estabelecidos pelo poder competente.

A adequação e a limitação de cada uma dessas partes requer a análise mais aprofundada dos efeitos decorrentes da instituição dos planos, o que demanda a avaliação do seu conteúdo e da sua eficácia.

3.3 A natureza jurídica dos planos urbanísticos

Desde o advento da “ciência” do urbanismo, na modernidade, a natureza jurídica dos planos urbanísticos é uma questão que tem sido objeto de controvérsia doutrinária. Os planos podem ser descritos de várias maneiras: como *leis*, *atos administrativos*,

regulamentos administrativos, atos e regulamentos, ou, ainda, como *institutos “sui generis”*, insuscetíveis de serem enquadrados nas formas típicas da administração pública (CORREIA, 2001, p. 217-246).

Uma das formas de formas de avaliação da questão da natureza jurídica dos planos pode dar-se através da análise de sua eficácia (análise dos efeitos da aplicação)⁶² ou a do seu conteúdo material (análise axiológica).

3.3.1 Determinação dos planos a partir dos seus efeitos

Para CORREIA (2001, p. 217-246) os planos urbanísticos são dotados de um mesmo tipo de eficácia jurídica, variando apenas o seu círculo de destinatários. A classificação proposta pelo autor distingue a *autoplanificação* (vinculada apenas ao sujeito que aprova o plano), a *heteroplanificação* (com efeitos para outros sujeitos públicos determinados) e a *planificação plurisubjetiva* (com efeitos para os particulares, independente de determinação).

A *autoplanificação* é atividade tipicamente interna da administração pública, sendo identificada como ato administrativo interno, com efeitos apenas no âmbito da administração. A *heteroplanificação*, por sua vez, é considerada ato jurídico-administrativo e vincula a administração pública, em todos os níveis, com diretivas político-administrativas. Por fim, a *eficácia plurisubjetiva* vincula o poder público e o particular indeterminadamente.

A *eficácia plurisubjetiva* dos planos urbanísticos faz com que esses planos produzam efeitos jurídicos diretos e imediatos em relação aos particulares indeterminadamente, não se enquadrando nas formas de atuação administrativa - atos e regulamentos administrativos nos quais os sujeitos devem ser determinados.

⁶² A doutrina alemã costuma distinguir os planos econômicos e sociais quanto à sua eficácia vinculativa em planos *indicativos* ou *informativos*, *orientadores* ou *influenciativos* e *imperativos* ou *normativos* (classificação também usada para os planos urbanísticos). Os planos imperativos são aqueles juridicamente vinculantes aos respectivos destinatários e que estabelecem proibições e impõem obrigações.

Tal efeito pode ser verificado em diferentes fases ou momentos da instituição dos planos: como princípio ou diretriz política (discussão pública dos planos), como ato político-administrativo (processo de elaboração e formatação), como norma jurídica (determinação de princípios e regras jurídico-normativas), como diretriz de intervenção (padrão de racionalidade técnica)⁶³, como procedimento político-administrativo (gestão, controle, e revisão) e, também, como regulamento técnico-administrativo (regulamentações técnico-administrativas, como, por exemplo, nos zoneamentos e usos).

Assim, é possível dividir os planos urbanísticos em fases, com efeitos diversos: a) *fase de elaboração técnica*, em que são discutidas, no âmbito interno da administração, as diretrizes técnicas que servirão de suporte para a elaboração dos planos; b) *fase de discussão pública*, em que são oferecidas à população as diretrizes técnicas para a discussão pública (na maioria dos casos não há *decisão* pública vinculativa plena – já que as consultas e audiências públicas não são vinculativas –, mas a vinculação relativa, pois as resoluções contrárias à decisão popular devem ser justificadas); c) *fase legislativa*, em que as decisões políticas são tomadas, formatadas e regulamentadas; d) *fase de execução técnica (gestão administrativa)*, em que as determinações técnicas e normativas são aplicadas pela administração; e) *fase da gestão política e controle*, em que ocorrem os processos de controle, revisão e fiscalização.

Estas fases podem ser apresentadas da seguinte forma⁶⁴:

⁶³ No dizer de GRAU (2004, p. 135-136), o planejamento, ou o plano, não se inclui em uma das modalidades de intervenção (por absorção ou participação, por direção ou por indução). O planejamento qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, sob padrões de racionalidade sistematizada, tornando-se, assim, não uma modalidade de intervenção, mas um novo padrão de racionalidade.

⁶⁴ O quadro refere-se ao modelo constitucional dos planos urbanísticos democráticos, em que há a referência expressa à participação popular.

QUADRO 3: Quadro síntese dos planos à partir das suas eficácias (modelo democrático)

Fase	Dimensão	Eficácia	Execução ⁶⁵	Fiscalização ⁶⁶
Elaboração Técnica	Técnica	<i>Autoplanificação</i>	Técnicos	Administrativa (autofiscalização)
Discussão Pública	Política	<i>Plurisubjetiva</i>	População e políticos	Legislativa, popular e Judicial
Formatação Legislativa	Política e Normativa	<i>Plurisubjetiva</i>	Técnicos, políticos e população	Administrativa, Popular e Judicial
Execução Técnica	Técnica e Normativa	<i>Heteroplanificação</i> (vincula outros órgãos e poderes) e <i>plurisubjetiva</i>	Técnicos	Legislativa, Popular e Judicial
Gestão política e Controle	Política e Normativa	<i>Plurisubjetiva</i>	Técnicos, políticos e população	Legislativa, Popular e Judicial

Esta estrutura ideal serve para demonstrar, entre outras coisas, que o plano não é somente um instrumento técnico, que deva ser realizado por especialistas, nem apenas uma estrutura normativa, nem, tampouco, uma estrutura exclusivamente política. É, antes, um documento político, que se torna normativo, com a participação técnica permanente na sua formação, gestão e controle e a participação popular em todas as fases.

Trata-se de um tipo de norma jurídica complexa, que inclui diferentes formas de atuação e de controle, e passível, como toda norma jurídica, do controle jurisdicional em todas as suas fases inclusive na sua dimensão técnica⁶⁷.

⁶⁵ O item “execução” refere-se a maior titulariedade da execução ou à primariedade desta execução, pois nos planos democráticos não deve haver restrição à participação popular nos processos (por exemplo, no acompanhamento ou no pedido de informações).

⁶⁶ Refere-se à titulariedade da fiscalização, o que não exclui a autofiscalização e as fiscalizações judicial e popular em todos os processos.

⁶⁷ Nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) ocorre o controle político em todas as suas fases dos planos diretores brasileiros. Isso quer dizer que a participação popular é requisito de validade, como nas discussões públicas e na aprovação legislativa, mas requisito de validade *parcial* como na formatação técnica administrativa.

Os planos são normas jurídicas que incluem princípios e diretrizes políticas, diretrizes técnicas, regras e procedimentos de controle e atos de execução, com múltiplos destinatários e múltiplos controles, havendo, em todas as fases e procedimentos, a possibilidade de controle legislativo, popular e judicial. A discricionariedade administrativa varia conforme a racionalidade técnica ou política da decisão e, a priori, somente se justifica na elaboração técnica anterior a edição da lei.

3.3.2 Determinação dos planos a partir de seus conteúdos

O relacionamento com os princípios jurídicos que fundamentam os planos complexizam os seus efeitos. Em outras palavras, a identificação dos planos urbanísticos como normas possibilita classificá-los no sistema jurídico constitucional e determinar os seus efeitos.

No caso brasileiro, o atual sistema constitucional descreve o plano urbanístico das cidades como norma de competência municipal. Conforme a repartição de competência da Constituição Federal de 1988 é competência concorrente da União e Estados legislar sobre direito urbanístico (cf. art. 24, “caput”, inciso I e parágrafos 1º a 4º da *Constituição Federal*). Compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), bem como promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo (art. 30, VIII).

Isso quer dizer que, pelo sistema concorrencial, a União e os Estados têm competência plena para determinar as normas gerais sobre o direito urbanístico. O Município é competente para a elaboração das leis urbanísticas em razão da competência de legislar sobre assuntos locais e sobre planejamento urbano, a partir de diretrizes e normas gerais estabelecidas pela federal ou estadual. Ou seja, a legislação municipal deverá obediência as diretrizes e normas federais, e/ou na sua ausência ou na conformação destas, a normas estaduais.

Há uma série de problemas nesta formatação jurídico-administrativa. Ocorre a dificuldade de determinação de conteúdos quando se trata de definir quais seriam as normas de direito urbanístico, uma vez que a Constituição Federal e a própria doutrina-pátria têm dificuldade de especificar que normas são essas.

Além da tradicional determinação das matérias do direito urbanístico, como aquelas relativas à ordenação do uso do solo, a Constituição Federal, ao empregar, em capítulo específico, a expressão “política urbana”, leva a crer que qualquer matéria referente às políticas de planejamento territorial e de intervenção nos espaços urbanos, bem como as normas sócio-ambientais relacionadas ao território, sejam objetos do direito urbanístico.

Há, na leitura constitucional, um vínculo entre “política” e “norma urbana”, sendo os limites desta política estabelecida pelas diretrizes previstas em lei. Assim, a aplicação das políticas públicas urbanas a que se refere o texto constitucional é um tipo específico de política de intervenção urbana determinada pela adequação a dois princípios legislativos básicos: o princípio da adequação constitucional e do princípio da legalidade.

Os municípios como responsáveis pelo seu ordenamento territorial e seu planejamento teriam a obrigação constitucional de criar e adequar a sua legislação aos princípios e normas federais e estaduais sobre planejamento e “política” urbana.

Como descrito por ABIB e OLIVEIRA (2008) é possível identificar dois grupos históricos de normas urbanísticas municipais: as normas “técnico-operacionais” (que servem como leis de uso e ocupação do solo, como leis de zoneamento, como determinadores dos índices construtivos e como códigos de obras, edificações e posturas), e as normas e os planos “não operacionais, estratégicos ou políticos”, com denominação e conteúdos diversos: *plano de desenvolvimento integrado*, *plano de desenvolvimento urbano*, *plano estratégico*, *plano diretor participativo*, que incluem desde normas técnicas até diretrizes políticas e estratégias de desenvolvimento econômico e social, parece haver dois âmbitos de adequação constitucional.

O primeiro tipo de normativa municipal é de fácil identificação. Compreende os planos e as leis de ordenação territorial. O segundo grupo de normas (e planos) são aquelas

em que se tem maior dificuldade de determinação e de identificação de estruturas com valor jurídico (normativo).

Os fundamentos técnicos dos planos diretores determinam um grupo de regras urbanas com poder de polícia, em que a certeza das determinações instrumentaliza as intervenções do poder público, fundado nos princípios constitucionais que lhe dão suporte. Existindo clareza e determinação em relação ao plano normativo, há, porém uma instabilidade jurídica em relação às questões “não-operacionais”, tais como as diretrizes e estratégias políticas, econômicas e sociais.

Também não fica claro o sentido de “política urbana”, previsto na Constituição Federal: trata-se das “normas urbanas”, ou das “políticas públicas ou privadas aplicadas ao urbano”, ou das duas coisas? Por falta de melhor determinação é necessário tentar esclarecer a matéria, inicialmente esclarecendo o que são as normas urbanas ou urbanísticas.

A partir de uma concepção pós-positivista (Müller apud ALEXY, 1997, p. 27) que considera a norma mais que o seu termo literal, temos que traduzir a intenção legislativa do legislador quando da feitura da lei (DWORKING, 2001, p. 147) para verificar o sentido da norma e o âmbito de aplicação. Também verificar que tipo de normas os planos normativos são: princípios, regras ou postulados (ALEXY, 1997, p. 193 e segs).

Na dimensão da intenção e do sentido da norma, faz-se necessário reportar brevemente aos modelos normativos históricos de decisão que determinam o sentido dos planos no país, para após verificar a estrutura das normas e o âmbito de aplicação dos planos normativos.

3.4. Os modelos normativos

Os modelos normativos do planejamento urbano e dos planos diretores no evoluem até chegar-se ao modelo de planejamento político proposto pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, em 2001 em um “corte epistemológico”

decorrente da evolução política e da valoração principiológica do Estado democrático de direito.

3.4.1 O modelo pré-constitucional

No modelo de plano e planejamento urbano anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, por falta de melhor determinação, as normas urbanas podiam ser realizadas por qualquer ente federado, independentemente de diretrizes constitucionais, tendo como referência a legislação ordinária e, em muitos casos, com ela conflitante.

Neste contexto de liberdade normativa, os planos diretores municipais eram, em geral, documentos técnicos, elaborados a partir da decisão unilateral da administração municipal e com orientação metodológica dos órgãos federais.

Conforme NYEEGARD (2005), a política urbana do regime militar nas décadas de 1960 e 1970 era centralizada no Banco Nacional de Habitação – BNH e no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, órgão responsável pelo estabelecimento e financiamento dos planos gerais de urbanismo e no fomento aos “Planos Locais de Desenvolvimento Integrado”.

No modelo pré-constitucional de decisão, os planos urbanísticos em sua grande maioria constituíam documentos “técnico-especializados”, fundados no zoneamento e nos usos do solo, realizados por engenheiros e/ou arquitetos contratados ou funcionários públicos, a partir de diretrizes dos órgãos federais e aprovados pelo poder legislativo municipal, independentemente de participação popular.

Embora esta seja a técnica prevalente, alguns dos planos diretores apresentavam elementos de participação das comunidades. A forma mais usual era a constituição de fóruns de discussão e a existência dos conselhos dos planos. Embora não houvesse obrigação da instituição destas estruturas, elas historicamente ocorreram, como no caso no Conselho do Plano de Porto Alegre.

Uma série de problemas relativos à distinção conceitual e metodológica dos planos diretores, a falência do sistema de financiamento, o crescimento e a pressão dos movimentos sociais urbanos pela redemocratização do Brasil no fim da década de 1970 e início da década de 1980, somado a crítica dos especialistas⁶⁸ fomentaram a discussão acerca de uma nova concepção de plano diretor e de planejamento urbano que incluísse as populações.

Diante das pressões dos movimentos sociais mais organizados foram promovidas na Assembléia Nacional Constituinte, diversas discussões acerca da necessidade de maior democratização do planejamento urbano, o que incluiria a alteração profunda dos seus modelos de elaboração, gestão e controle⁶⁹. Dessas discussões, surgiu o texto básico que veio a configurar o capítulo específico da política urbana na Constituição Federal de 1988⁷⁰.

A inclusão de um capítulo próprio dedicado a política urbana foi uma novidade da Constituição de 1988 e uma vitória dos movimentos sociais⁷¹. O regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte estabeleceu oito comissões temáticas e 24 subcomissões. Uma destas foi a subcomissão da questão urbana e transporte. A subcomissão realizou oito audiências públicas e recebeu sugestões de 54 entidades. Entre as decisões da subcomissão estava o de propor a relativização do direito de propriedade urbana.

A primeira sugestão de texto para este capítulo era bastante avançada no sentido da “utilização socialmente adequada” da propriedade. Das discussões e da pressão do “centrão” fez com que esta utilização acabasse sendo relativizada e limitada pelo plano diretor, em um texto mais genérico quanto ao conteúdo da função social da propriedade. Estas indeterminações mais tarde mostraram-se um problema.

A intenção legislativa estava dada: a pressão de movimentos sociais e intelectuais no sentido de democratizar o planejamento e a restrição legislativa ao condicionamento da

⁶⁸ Vide a Carta de Umu, aprovada em 1977.

⁶⁹ Emenda popular com mais de 190 mil assinaturas pressionou os constituintes a incluir a usucapião especial no capítulo.

⁷⁰ Sobre o processo de discussão na Assembléia Nacional Constituinte, vide PINTO (2001).

⁷¹ O conceito de função social da propriedade foi introduzido na Constituição Federal de 1934 e marca um nova fase formal do direito brasileiro em matéria de urbanismo, disposição que se seguiu nas demais Constituições.

função social da propriedade e da cidade ao plano diretor municipal, dependente da confecção de uma lei federal que estabelecesse os critérios e diretrizes destes planos.

3.4.2 O modelo constitucional

A *Constituição Federal* de 1988 reservou um capítulo próprio para a “política urbana”, no título da Ordem Econômica e Financeira, referindo-se, no artigo 182, à “política de desenvolvimento urbano”, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade”, e institucionalizando a expressão “plano diretor” nos parágrafos primeiro e segundo:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

O “plano diretor” é referido duas vezes no texto constitucional, que o define como instrumento básico do desenvolvimento urbano e acrescenta a essa função a determinação de ordenação da cidade, a fim de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Art. 182 [...]

*§ 1 – O **Plano Diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **Plano Diretor**.” [grifo nosso]*

A *Constituição Federal*, ao descrever o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, informa que, em seu conteúdo, incluem-se, pelo menos, dois princípios: o da **função social da propriedade urbana**, descrita no parágrafo segundo do artigo 182, e o **da função social da cidade**, presente no *caput* do referido artigo. Esses seriam os fundamentos básicos da nova “ordem urbanística constitucional”, e o município têm um papel essencial na efetivação de tais princípios; (grifo nosso)

Pela leitura do texto constitucional é possível definir quais seriam os “conteúdos constitucionalmente reservados” dos planos diretores municipais e qual o “núcleo essencial de validação constitucional”, informando os limites políticos e/ou normativos das intervenções com base nos planos. Tais limites são configurados na afirmação dos princípios da função social da propriedade urbana e da função social da cidade.

A concepção democrática de plano diretor na *Constituição Federal* de 1988 não está clara, nem completa. O plano diretor é referido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos, vinculado à função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade. Entretanto, o texto constitucional não faz referência à instituição necessária destes institutos no plano diretor, o que poderia ter feito, bem como a democracia e à participação popular, apenas menciona a aprovação na Câmara Municipal (o que é óbvio) e obrigatoriedade numérica (20 mil habitantes).

As incongruências entre texto jurídico constitucional não explicitado e a realidade logo começam a aparecer. Em razão do método histórico de formatação dos planos como documentos técnicos operacionais, as administrações públicas municipais mantiveram as mesmas práticas tradicionais de elaboração e aprovação dos planos diretores e demais leis urbanísticas.

A *Constituição Federal de 1988* acrescenta uma faculdade ao poder público municipal: a de fazer com que o plano diretor exija o adequado aproveitamento da propriedade urbana, sob pena de progressividade do imposto e desapropriação. Essa “faculdade” também não obriga diretamente o poder público municipal promover tais

instrumentos, pois, na distribuição das competências federativas, o município tem autonomia para promover o desenvolvimento urbano com as ferramentas que definir.

As determinações constitucionais encontram, pelo menos, dois problemas de efetivação: Em primeiro lugar, a dificuldade de definir, claramente, as funções (interesses) sociais da cidade, conteúdo com alto grau de abstração: Parece tratar de determinar a execução de políticas públicas que visem a garantir o bem-estar dos habitantes, as quais seriam ordenadas e colocadas em prática pelo poder público municipal, ou seja, o poder público do município deve (ou é obrigado?) a ordenar o desenvolvimento das funções sociais (quais?) no âmbito do município, com diretrizes definidas em lei federal, até então não elaborada.

A segunda dificuldade é a indefinição em relação ao que seria o conteúdo da função social da propriedade urbana. Por analogia, usa-se o artigo 186 da *Constituição Federal*, que define a função social da propriedade rural. Segundo o que estabelece esse artigo, a propriedade teria função social quando possuísse aproveitamento racional e adequado, e quando favorecesse o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, conforme diretrizes e determinações técnicas previstas no *Estatuto da Terra* - Lei 4504/64.

A determinação normativa dos conteúdos dos planos diretores municipais fica assim dificultada pela dificuldade de explicitar seus princípios essenciais: o que seriam as funções sociais da cidade e da propriedade no âmbito municipal? Qual seria a capacidade ou competência do político municipal de determinar o conteúdo das referidas funções? Como o sistema constitucional não permite ao legislador infraconstitucional promover a interpretação restritiva de direitos constitucionais, resta a alternativa de interpretar e fazer valer tais princípios em coerência com as diretrizes de outros artigos da *Constituição* ou da legislação federal e estadual.

Esse procedimento demanda o exercício de interpretação – conforme o sentido ideológico democrático da Constituição - o que acaba não ocorrendo, em muitos casos, por não haver, da parte do legislador municipal, compromisso político nem entendimento destes conteúdos.

O modelo de decisão do plano diretor constitucional é falho ou insuficiente nas suas determinações, situação que só foi corrigida, em boa parte, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 2001 e de outras normas aprovadas posteriormente.

3.5 O modelo pós-constitucional ou corrigido

Conforme a *Constituição Federal*, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão dessa política⁷².

As diretrizes gerais da política urbana brasileira foram, assim, fixadas pelo *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). É essa a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente e que traça as diretrizes gerais e regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios.

De acordo com o sistema constitucional de distribuição de competências o *Estatuto da Cidade* determina as diretrizes e regras gerais da “ordem urbanística”, nas quais se aplica a “política urbana”, complementado pela legislação estadual.

Essas diretrizes são, em relação aos municípios, orientadoras. Entretanto, tanto a *Constituição Federal* quanto o *Estatuto da Cidade*, instituem uma série de obrigações. Percebe-se dois graus de determinações aos municípios decorrentes da lei federal: as normas obrigatórias e as normas de adequação.

⁷² Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in *Estatuto da Cidade – Guia...*, p. 31) sintetiza as características das normas gerais aplicadas à matéria urbanística da seguinte forma: “I – estabelecem princípios, diretrizes, linhas-mestras e regras jurídicas gerais; II – não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado; III - devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; IV – devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; V – devem referir-se a questões fundamentais; VI – são limitadas no sentido de não poderem violar a autonomia dos estados (e ainda menos dos municípios)”.

A primeira norma obrigatória é a *obrigatoriedade da existência de planos diretores* constituindo-se em ordem de legislar (CANOTILHO, 1996, p. 378). A *Constituição Federal* obriga a existência de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e, também, para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, enquanto a Resolução 25 do Conselho das Cidades – Concidades estende a obrigação para áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental⁷³.

O poder legislativo é obrigado, a partir da iniciativa do prefeito municipal, a iniciar o processo legislativo. O texto do projeto de lei deve contemplar a “ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade”, contendo, no mínimo a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento (*Estatuto da Cidade* - artigo 42)⁷⁴, a edificação ou utilização compulsória, as disposições previstas nos artigos os artigos do *Estatuto da Cidade*: art. 25 (direito de preempção), art. 28, art. 29 (outorga onerosa do direito de construir), art. 32 (operações urbanas consorciadas) e art. 35 (transferência do direito de construir), e, ainda, o sistema de acompanhamento e controle⁷⁵.

A *segunda* norma obrigatória é a instituição dos *instrumentos de gestão democrática*, instituindo os órgãos colegiados de política urbana, como o Conselho do plano diretor, a realização de debates, audiências e consultas, bem como conferências e a iniciativa popular de lei, disposições que devem ser incluídas/atualizadas na legislação do município.

⁷³ Conforme a Resolução 25 do Conselho das Cidades e das orientações técnicas dos Ministérios da Cidade e do Ministério do Turismo, do ponto de vista dos interesses turísticos e das áreas de impacto ambiental, a necessidade de implementação dos planos pode ser verificada através do cadastro dos municípios, no Ministério do Turismo e na Embratur, como municípios com potencial turístico. Quanto às áreas de impacto ambiental, incluem-se aí todos os municípios que possuem reservas ou áreas de preservação permanente, rios, lagos ou lagoas, barragens ou aqueles com potencial hídrico, áreas de preservação de sítios arqueológicos e paisagens naturais. Ou seja, a maior parte dos municípios brasileiros se enquadraria em algum desses requisitos, o que leva a perguntar por que não universalizar a obrigação.

⁷⁴ Os municípios, por critérios técnicos, por especulação imobiliária e por práticas políticas excludentes, têm situado essas áreas de interesse nas zonas de menor valorização imobiliária, variando, nessa perspectiva, a ideologia que permeia as administrações municipais. Esse instrumento, por falta de melhor determinação, nem sempre, tem servido para promover a redistribuição da terra urbana.

⁷⁵ Conforme relatório do Ministério da Cidade (2008), as administrações municipais raramente têm promovido os sistemas de acompanhamento e controle.

A terceira obrigatoriedade é o *estabelecimento de normas* de regulamentação do uso da propriedade urbana, através adequação ao princípio da função social da propriedade presente, não só ao Estatuto da Cidade, mas também da legislação federal e estadual.

As *normas de adequação*, por sua vez, consistem no estabelecimento das diretrizes de política urbana nos municípios, através da conformação das diretrizes previstas do artigo 4º ao artigo 38 do *Estatuto da Cidade*.

Na efetivação da “ordenação urbanística” ocorre, incondicionalmente, a vinculação imediata do legislador e do administrador nas normas expressamente referidas como obrigatórias⁷⁶, entretanto, não haveria a sua vinculação imediata nas normas de adequação, e, em razão da autonomia municipal, o momento da adequação seria uma faculdade do poder municipal.

Dentro da perspectiva da integração constitucional (ÁVILA, 2005) determina-se, que os planos e as normas urbanas municipais promovam a adequação imediata do artigo 182 da *Constituição Federal* e dos dispositivos do *Estatuto da Cidade*, bem como pela sua constitucionalidade material, a integração dos dispositivos da Resolução 25 do Conselho das Cidades⁷⁷, e das resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano⁷⁸, do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, os Códigos Florestais federal e estaduais, a Resolução 001/86 do CONAMA, a Lei 6766/77 e o *Código de Águas* e as decisões das conferências municipais, estaduais e federal das cidades e também de outras normas correlatas que concretizam os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. Também o *novo Código Civil*

⁷⁶ Mesmo com a obrigação de elaboração dos planos diretores e com a sanção do artigo 52, grande parte dos municípios brasileiros obrigados não realizaram, no prazo previsto, a elaboração dos seus planos. Há uma dúvida, esclarecida, em parte, por normativa do Ministério das Cidades, segundo a qual o prazo de outubro de 2006 refere-se aos municípios com mais de 20 mil habitantes e aos integrantes das regiões metropolitanas, em razão da previsão do *Estatuto da Cidade* (art. 40, I e II). Para os outros municípios esses prazos poderiam ser dilatados, o que, entretanto, não os excluiria da obrigação.

⁷⁷ A resolução 25 do Conselho das Cidades, de 18 de março de 2005 determina em seus dispositivos que todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores e também que o processo de elaboração seja participativo, conforme o artigo 3º e seguintes.

⁷⁸ No texto da Medida Provisória 2.220/01, é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, como órgão deliberativo e consultivo, com as competências de propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano, a editar normas de direito urbanístico, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do *Estatuto da Cidade*, dentre outras. Ao sistema dos conselhos de política urbana somam-se as decisões das conferências da cidade nos três âmbitos da federação.

brasileiro, que entrou em vigor em 2002, adapta e inclui, no direito de propriedade, a perspectiva sócio-ambiental da propriedade, regulando o direito da propriedade urbana na perspectiva do direito civil constitucional.

O considerável acréscimo de normas e informações passa a ser um problema político-administrativo das administrações municipais⁷⁹, em virtude da, em geral, baixa capacitação técnica e da dificuldade de interpretação normativa-constitucional proveniente da “politização” e “democratização” do planejamento e da gestão urbanas⁸⁰.

A situação fica mais complicada em municípios pequenos, que, além de não possuírem corpo técnico especializado, têm grande parte de seus cargos providos por indicação política e o perfil histórico de mediação de interesses privados.

Essa situação não se modifica nem mesmo com a determinação do artigo 53 do *Estatuto da Cidade*, que prevê a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à “ordem urbanística”, aparecendo no texto legislativo à referência explícita à existência de uma “ordem urbanística”. O artigo altera o artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/85, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa.

3.5.1 O Estatuto da Cidade e os princípios da “política urbana”.

As diretrizes gerais da política urbana brasileira estão dispostas no capítulo I do *Estatuto da Cidade*, em três artigos. O artigo primeiro diz que a “política urbana” prevista

⁷⁹ No guia *Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos* (2004), editado pelo Ministério das Cidades, são propostas as seguintes etapas para elaboração dos planos diretores: leituras técnicas e comunitárias, formulação e pactuação de propostas; definição dos instrumentos e determinação do sistema de gestão.

⁸⁰ O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, oferece uma série de programas para a capacitação técnica de municípios, tais como o programa de apoio à implementação e elaboração de planos diretores, bem como o repasse de recursos para a elaboração de planos diretores com metodologia participativa. Além desse, uma série de programas federais, como o Programa Habitar Brasil, Programa Reabilitação de Áreas Centrais, Programa de Apoio na Realização de Planos Diretores Participativos, Programa de Regularização Fundiária, Projeto Monumenta (Ministério da Cultura), Programa de Desenvolvimento do Turismo - Prodetur (Ministério do Turismo) e Programa Nacional de Apoio e Financiamento à Gestão dos Municípios PNAFM (Ministério da Fazenda) estão à disposição dos municípios.

nos artigos 182 e 183 da Constituição, será aplicada em conformidade com os dispositivos do *Estatuto*, estabelecendo as normas gerais que regulam o uso da propriedade urbana, de acordo com os seguintes objetivos: o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

O artigo segundo descreve as diretrizes gerais, com o objetivo de “ordenar” as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Essas diretrizes contemplam a sustentabilidade ambiental, o direito ao planejamento urbano, a cooperação intergovernamental e a colaboração (parceria) entre Estado e particulares, como segue:

ESTATUTO DA CIDADE (Lei 10.257/01)

(...)

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre governos [...];

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades [...].

Os incisos I a IV do artigo segundo detalham os princípios fundamentais da “ordem urbanística” brasileira, estabelecendo uma *garantia dos cidadãos às cidades democráticas, sustentáveis, planejadas e socialmente justas*, como direitos subjetivos dos cidadãos brasileiros.⁸¹

⁸¹ Conforme ALEXY (1997, p. 667 e segs), os direitos podem se constituir-se em liberdades, sendo chamadas *de liberdades não permissivas* as que não necessitam de autorização do Estado para existirem, como o direito à vida, à liberdade, à locomoção. Essas são as estruturas mais importantes da sociedade, sob as quais o sentido da proteção do Estado é o mais elevado, portanto, são os direitos de mais alta hierarquia no sistema jurídico. Nessa dimensão, participar da política seria liberdade essencial, portanto, fundamental e de alta proteção, não se permitindo qualquer violação injustificada a esses direitos.

Os princípios detalhados: da gestão democrática, da participação popular, da sustentabilidade ambiental e da cooperação entre governos e sociedade, somam-se aos princípios constitucionais da função social da cidade e da função social da propriedade urbana. A instrumentalização e concretude do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana ocorre através de um sistema de ordenação e controle do uso do solo, expresso no inciso VI, e pelos instrumentos previstos nos artigos 4º a 38:

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 2º [...]

[...]

VI - ordenação e controle do uso o solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas*
- g) a poluição e a degradação ambiental [...].*

....

3.5.1.1 O Estatuto da Cidade e a explicitação do princípio da participação popular

O *sobreprincípio* democrático da Constituição brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, e acolhe os postulados da democracia representativa e participativa. Em que pese o sistema representativo ser o elemento nuclear do conceito liberal de democracia a *Constituição Federal*, através de seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que essas não se excluem ou concorrem, mas se complementam:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 1º

[...]

Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de seus representantes.

Como princípio, a democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na auto-determinação política e concebe a formação de vontade política em processos e/ou estruturas com a participação dos cidadãos. O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, está diretamente relacionado à legitimidade e à validade dos atos e normas administrativas, e, fundamentado na necessária participação das populações nas decisões administrativas e nas discussões em que seus interesses estejam envolvidos.

A *Constituição Federal* estabeleceu, expressamente, sistemas de democracia participativa em vários campos da administração pública, como previsto nos artigos 10, 11, 31, §3º, 37, §3º, 74, §2º, 194, VII, 206, 217, §1º, entre outros. Admitindo a sua materialidade constitucional, o sistema da democracia participativa está instrumentalizado no texto constitucional e em uma série de normas no sistema jurídico brasileiro.

No *Estatuto da Cidade*, a democracia participativa está fixada como diretriz⁸², da gestão democrática, no seu artigo 2º, II:

ESTATUTO DA CIDADE

Art. 2º

[...]

⁸² A expressão “*por meio da*” faz com que o princípio da participação tenha também a função de postulado normativo como um elemento de qualificação do princípio da gestão democrática. Porém, por se tratar de princípio autônomo essencial, que a sua violação invalida o princípio adjacente, não se enquadra na definição de postulado. Os postulados normativos, segundo AVILA (2005, p. 87 e segs.), são (meta)normas que estabelecem a estrutura de aplicação de outras normas, especialmente dos princípios. Quando há violação do princípio, não há violação do postulado, pois ambos são independentes. Os postulados são normas de segundo grau, mas diferentes dos sobreprincípios, pois não são fundamentados pela norma superior; são estruturas para aplicação de outras normas. Os fundamentos dos postulados são diferentes dos princípios, pois não impõem um fim, não prescrevem comportamentos, ou seja, são antes estruturas qualificadoras do que definições ou valorações. O autor inclui, entre os postulados, a ponderação, a proibição de excesso, a igualdade formal, a razoabilidade e a proporcionalidade.

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...].

Assim, tem-se, entre as diretrizes gerais, os princípios da gestão democrática e, especialmente, o princípio da participação popular, como fundamento jurídico normativo que deve ser considerado pelo legislador e observado pelo administrador para ocorrer a gestão democrática⁸³.

O *Estatuto da Cidade* contempla formalmente a expressão “participação popular” em vários momentos: no artigo 2º, nos incisos “II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas [...]”, “XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada [...]”; no artigo 4º, inciso III, nos instrumentos da política urbana, quando trata do planejamento municipal, nas alíneas “f) gestão orçamentária participativa”, em relação aos institutos jurídicos e políticos, e “s) referendo popular e plebiscito”; no parágrafo 3º, onde propõe que os recursos devem ser objeto de controle social, garantida a participação da população no controle orçamentário, e no artigo 40 § 4, I, na “elaboração do plano diretor”.

A instrumentalização normativa da participação popular nos planos é uma questão bastante complexa: O princípio da participação popular, nos termos do *Estatuto da Cidade*, instrumentaliza-se através de audiências e de consultas públicas⁸⁴. A aprovação pública dos planos diretores pressupõe a realização obrigatória de audiências e/ou de consultas públicas nas fases de discussão do projeto pelo poder executivo e pelo legislativo, anteriores à sua aprovação na Câmara Municipal⁸⁵.

⁸³ A concepção de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade é vinculada à atividade da administração determinada pelo planejamento, mas que inclui o próprio planejamento. Assim, o planejamento urbano é entendido como parte do processo de gestão urbana, posição defendida por SOUZA (2003) e SABOYA (2007).

⁸⁴ Conforme a legislação ambiental (Código Florestal, Resoluções do IBAMA) dependendo da natureza e do momento de apresentação do processo, – antes ou depois do termo de referência (EIA/RIMA/RIMA) – pode tratar-se de *audiência* ou *consulta* pública.

⁸⁵ Faz-se necessário referir o incoerente parecer de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (PARECER TCE 31/2005), emitido em razão de consulta da Câmara Municipal de Guarani das Missões, sobre a necessidade da realização de audiência pública pelo poder legislativo municipal na discussão do plano diretor.

A Resolução 25 do Conselho das Cidades orienta a formatação básica dessas audiências⁸⁶. Nas audiências públicas, deve haver a ampla ou suficiente divulgação, o

O conselheiro relator informa, de maneira equivocada, que não há obrigação de realização de audiência pública, desde que assegurada a participação popular por “quaisquer outros instrumentos capazes de possibilitar a certeza de que a legislação a ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo foi efetivamente submetida à análise direta da comunidade interessada”. O conselheiro relator não define quais outros instrumentos são capazes de possibilitar a participação popular e abre a possibilidade de as autoridades municipais não fazerem audiências públicas, conforme o previsto no *Estatuto da Cidade*. Trata-se, nesse caso, de interpretação restritiva a direito da população de participar através de modo de decisão determinado por lei prevista constitucionalmente.

⁸⁶ A resolução 25 do Conselho das Cidades, de 18 de março de 2005, determina que o processo de elaboração dos planos diretores municipais seja participativo, conforme o artigo 3º e seguintes:

“Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no

estímulo à participação *ampla* das comunidades ou não haver qualquer obstáculo à participação⁸⁷, sendo que, salvo previsão legislativa, as matérias discutidas e aprovadas não são vinculativas⁸⁸.

Conforme descrito na Resolução, passado o processo de discussão prévia, há um processo técnico de revisão e avaliação das propostas, devendo ser submetidas à aprovação popular, em audiência ou congresso aberto, para, depois, serem encaminhadas à Câmara Municipal para um novo processo de discussão pública e votação final. Uma vez aprovado pela Câmara Municipal, e não sendo vetado pelo poder executivo, o plano diretor passa a valer como lei⁸⁹.

Em todo esse processo, a participação popular é uma obrigação expressa disposta no artigo 40, § 4º, I:

ESTATUTO DA CIDADE

mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência”.

⁸⁷ Vide sentença prolatada pelo Juiz Martin Schulze, da Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, que anulou a audiência pública promovidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no processo de revisão do PDDUA.

⁸⁸ Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p. 163), ao tratar da vinculação ou não dos resultados da audiência pública, ressalta que, uma vez constatado que os institutos participativos têm lugar, notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população em sede de audiência pública é um elemento na limitação da liberdade de atuação da administração. Ainda que não vinculantes, as exposições dos interessados devem ser minuciosamente consideradas pelo órgão de decisão, constituindo-se em “motivação expressa de decisão”. Para que o resultado da audiência seja juridicamente vinculante, cabe à lei que disciplina o processo administrativo determinar a vinculação do órgão administrativo responsável. Por exemplo, no município de São Paulo, nos termos do artigo 159 da Lei Orgânica, a realização de audiência pública é vinculante para a aprovação dos projetos ambientais ou na infraestrutura urbana, antes da decisão final. Não havendo determinação legislativa, a questão pode ser remetida para a apreciação jurisdicional e pode ser considerada inválida por falta de motivação ou justificativa, ou ainda, por ser contrária sem justificativa à decisão popular.

⁸⁹ Os planos diretores municipais são leis ordinárias, embora estejam previstos na lei orgânica municipal de muitos municípios como leis complementares, como o caso de Porto Alegre. A única lei municipal constitucionalmente prevista como complementar é a Lei Orgânica.

Art. 40 – O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização da sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Outra referência legislativa importante para a efetividade do princípio da participação popular refere-se à *gestão orçamentária participativa*, como integrante do planejamento e da gestão das cidades. O artigo 44 do *Estatuto da Cidade* dispõe que a gestão orçamentária participativa incluirá, obrigatoriamente, a realização de *debates, audiências e consultas públicas* sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, enfim, em todo o processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. Na prática, esses dispositivos determinam a implementação de processos democráticos e participativos também na gestão orçamentária dos municípios.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 177 prescreve as diretrizes da Constituição Federal, assegurando a participação comunitária no seu parágrafo 5º:

“Art. 177 - Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local e respeitar a vocação ecológica, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

(...)

§ 5º- Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias, legalmente constituídas, na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.”

O planejamento e a gestão urbanos participativos estão juridicamente positivados e possuem fundamentalidade constitucional, determinando a participação popular nos processos políticos decisórios e em quase todos os processos de gestão. Constituem-se em regras de cumprimento obrigatório, materializando um tipo de planejamento democrático e participativo com pretensão de eficácia administrativa⁹⁰.

3.6 O modelo jurídico complexo

Com o intuito de determinar o “status” jurídico e verificar a eficácia jurídica e social das normas da “ordem urbanística” é proposta a análise fundamentada na teoria das normas constitucionais⁹¹.

A técnica de qualificação normativa prevê primeiramente a definição do tipo de normas – princípios, regras ou postulados –, e quais normas teriam a característica de fundamentalidade constitucional, para depois qualificar esses princípios (estruturantes, fundamentais, especiais ou gerais) ou regras (jurídico-organizatórias, definidoras de fins e tarefas do estado, garantias) para finalmente a sua aplicabilidade (mediata ou imediata), através da conformação de tais dispositivos ao parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal.

A partir dos trabalhos de CANOTILHO (1996) e de ALEXY (1997) propomos um método racional de argumentação jurídica para a definição e determinação de estruturas normativas. Essa não é somente uma questão de natureza doutrinária; é, acima de tudo, uma

⁹⁰ Vide as recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado no provimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 70002576072, referente a Lei Complementar Municipal n.º 44/2001 de Bento Gonçalves, em razão da violação aos princípios da democracia participativa e da separação dos Poderes pela iniciativa legislativa de vereador para alteração da lei do Plano Diretor e, do provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70008224669 em razão da ausência de participação de entidades comunitárias, da falta de divulgação e da devida publicidade no processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Guaíba-RS.

⁹¹ Como já visto, identificam-se como “normas urbanas” aquelas decorrentes da “ordem constitucional” prevista na Constituição Federal, bem como aquelas qualificadas, no nosso entender, como objeto do direito do urbanismo.

discussão sobre a aplicabilidade das normas urbanas fundamentais e a efetividade do Estado democrático.

3.6.1 A materialidade constitucional da “política urbana”

Os direitos fundamentais podem ser considerados nos sentidos *formal* e *material*. No sentido formal temos os direitos fundamentais catalogados sob o Título II da *Constituição Federal*. Porém, existem direitos fundamentais para além desse Título e para além do texto constitucional. Tais direitos seriam fundamentais em razão da essencialidade de seus conteúdos porque repercutem sobre a estrutura do Estado e da sociedade (análise valorativa), ou seja, possuem fundamentalidade material em razão da valoração dos seus conteúdos⁹².

Essa dimensão de materialidade está referendada pelo artigo quinto, parágrafo segundo da *Constituição Federal*, que afirma:

Art 5º

[...]

§2º os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A partir desta leitura do artigo permite-se dizer, por meio da aceitação da idéia de fundamentalidade material, que outros direitos, mesmo que não expressamente previstos na *Constituição Federal*, ou no seu Título II, sejam considerados direitos fundamentais.

⁹² Dentre as teorias jurídicas acerca dos direitos fundamentais está a teoria axiológica, na qual os direitos fundamentais se apresentam como um sistema de valores fundamentais em uma comunidade. Embora criticável por ALEXY (1997) por entender não ser possível uma concepção adequada dos direitos fundamentais embasada numa teoria unipontual e pela fragilidade normativa desta, a teoria de valores ajudou a fundamentar a teoria estrutural dos direitos fundamentais de Alexy, uma teoria dogmática integrativa, constituída a partir da teoria dos princípios constitucionais e na investigação e na problematização de questões doutrinárias e na análise de casos concretos.

Assim, o art. 5º, §2º da CF, institui ou reforça a materialidade constitucional em um sistema aberto a direitos fundamentais, condição reforçada pelos parágrafos seguintes.

Isso significa que outros direitos fundamentais – como o direito ao meio ambiente (art. 212) ou o princípio da função social da propriedade (art. 182) – possam ser considerados como fundamentais, mesmo estando fora do título específico da Constituição Federal, e até mesmo em leis ordinárias, desde que tais normas, tenham conteúdos fundamentais para as sociedades e sejam, no caso concreto, declarados constitucionais⁹³ e isto é importantíssimo para a aplicação e para os efeitos da colisão de direitos nos casos concretos⁹⁴.

Para a caracterização de direitos fundamentais a partir de sua fundamentalidade material, é imprescindível a análise de seu conteúdo, isto é, “da circunstância de terem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nesses ocupada pela pessoa humana” (ALEXY, 1997), e, no nosso sistema constitucional, de serem declarados pelo juiz, no caso concreto, ou pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade.

A aplicação *direta* das normas constitucionais fundamentais, conforme determinação expressa no parágrafo primeiro do artigo 5º da *Constituição Federal* de 1988 (por influência do artigo 3, I, da Lei Fundamental alemã) pode ocorrer independente da intervenção legislativa, e isso significa que o dispositivo fundamental vale diretamente contra a lei, quando esta restringe direitos fundamentais⁹⁵, ocorrendo a “inconstitucionalidade superveniente” de todas as normas e atos em contradição aos direitos e garantias fundamentais expressamente previstos na Constituição”. (CANOTILHO, 1996, p. 186)

⁹³ O controle de constitucionalidade no sistema jurídico brasileiro é feito pelo poder judiciário, através do incidente de constitucionalidade no caso concreto ou da declaração de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, que no caso, não opera como controle da inconstitucionalidade, mas como instrumento de confirmação da materialidade constitucional de normas formais não-constitucionais.

⁹⁴ Ver o teorema da colisão de Dworking (ÁVILA, 2005)

⁹⁵ Cumpre ressaltar a diferenciação doutrinária entre direito e garantia fundamental. Jorge Miranda salienta que o direito refere-se ao ato, ou ao estado de coisas pretendido, enquanto as garantias (“garant”) são as formas de defesa desses direitos. (SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2003)

A inserção dos parágrafos terceiro e quarto no artigo 5º da *Constituição Federal* amplia essa materialidade constitucional também aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos das quais o Brasil seja signatário⁹⁶.

A materialidade da vinculação do legislador às normas constitucionais expressas pode dar-se de forma permanente na imposição legislativa, tanto na obrigação de cumprir as leis, como na de fazer que elas se concretizem e, na ausência destas, na de fazer que existam, havendo a vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, de forma “imediate e permanente” (CANOTILHO, 1996, p. 184), e, uma outra vinculação, na qualidade de “limites materiais negativos”, dos poderes públicos, justificando a censura aos atos inconstitucionais (controle, declaração judicial de inconstitucionalidade e revogação legislativa).

A aplicabilidade direta das chamadas *normas programáticas*⁹⁷ é uma questão um pouco mais complexa, tanto pela dificuldade de identificação, quanto porque a vinculação do legislador, em muitos casos, não está expressamente prevista.

Conforme Krüger apud CANOTILHO (1996, p. 580), a vinculação direta somente se aplica para as normas de direitos e garantias fundamentais expressas⁹⁸. Em muitos casos, a vinculação da administração se dá por construção doutrinária, em que o princípio da constitucionalização imediata da administração impõe a esta o dever de controle ou de rejeição das leis e atos contrários ao espírito da Constituição.

Em relação às normas urbanas, em virtude da possibilidade de materialização das normas fundamentais para além do Título II e da Constituição Federal, é possível admitir que algumas das normas expressas da “política urbana” como direitos fundamentais.

⁹⁶ Dentre eles podemos citar a Declaração do Rio de Janeiro de 1992- ECO 92, a Cúpula Mundial sobre desenvolvimento sustentável de 2002 – Rio+10 realizada em Johannesburgo, o Protocolo de Kyoto, a Agenda Habitat, a Agenda 21 Global, dentre outros, tanto em relação à tutela do meio ambiente, como em relação ao desenvolvimento urbano, a redução da pobreza e a qualidade de vida nas cidades.

⁹⁷ Jorge Miranda (1993, p. 527 e ss.) considera as normas programáticas como normas de “eficácia diferida”, como princípios e regras que dependem da mediação concretizadora do legislador ou do administrador.

⁹⁸ A vinculação do legislador pode ter o sentido proibitivo, ou seja, pode vedar ao legislador a possibilidade de criar normas contrárias às normas constitucionais, chamadas por Konrad Hesse de “normas negativas de competência”, que estabelecem limites ao exercício de competências das entidades públicas, como também pode determinar que o legislador deve “realizar os direitos”, constituindo-se, assim, a dimensão positiva da vinculação.

Dentre essas estariam os princípios função social da cidade e função social da propriedade, previstos no artigo 182 da *Constituição Federal*, e – por ser possível encontrar-se materialidade constitucional em normas infra-constitucionais – também nas diretrizes da política urbana, previstas no artigo 2º, I a VI do *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/01) e também nos artigos 2º e seguintes da Resolução 25 do Conselho das Cidades.

Isso quer dizer, que tais normas informam direitos expressos de aplicabilidade imediata, que vinculam imediatamente a administração, e que se aplicam independentemente da existência de lei ou ato regulamentar.

Quanto às normas programáticas decorrentes, presentes na legislação infraconstitucional, estas também vinculariam os poderes públicos, mas não de forma imediata, ou seja, necessitaria de formatação legislativa em razão do princípio da constitucionalização da administração.

3.6.2 O modelo *pós*-corrigido em razão da eficácia principiológica

Uma vez aceita a materialidade constitucional dos princípios da “política urbana”, parte-se para a verificação dos efeitos de tais princípios. Para tanto, propõe-se analisar as eficácias *interna* e *externa* nos casos concretos (ÁVILA, 2005, p. 78-86). A *eficácia interna* relaciona normas que atuam sobre as outras normas no mesmo sistema jurídico, definindo-lhes o sentido e o valor, o que vai orientar a aplicação dos princípios. Essas normas são importantes para a compreensão do sentido das regras e outras normas do sistema.

Conforme ÁVILA (2005, p. 79) os princípios constitucionais atuam sobre outras normas de forma direta e indireta. A *eficácia interna direta* é a atuação de princípios sem intermediação ou interposição de um outro princípio ou regra, exercendo uma função *integrativa*, na medida em que agregam sob a sua égide elementos de outros princípios e regras.

Na *eficácia interna indireta*, há a interposição de um outro princípio ou regra, exercendo várias funções: a primeira delas é a *função definitória*, quando o princípio delimita com maior especificação o comando mais amplo estabelecido pelo princípio superior; a segunda é a *função interpretativa* na medida em que os princípios servem para interpretar normas construídas na legislação e nos casos concretos, o que qualifica os princípios como decisões valorativas objetivas, com funções específicas; em terceiro lugar, os princípios exercem uma *função bloqueadora*, pois afastam elementos que sejam incompatíveis com as idéias ou valores estabelecidos.

Na estrutura os princípios, temos os sobreprincípios ou padrões estruturantes (CANOTILHO, 1996, p. 399). Os *sobreprincípios*, como, por exemplo, os princípios democrático, republicano, federativo e o da dignidade humana, exercem as funções típicas dos princípios, mas, distintivamente, exercem a função *rearticuladora*, uma vez que organiza e sistematiza o sistema normativo a partir da sua dimensão.

A *eficácia externa* dos princípios refere-se à sua atuação para além da compreensão normativa, quando se trata de verificar a pertinência e a valoração dos fatos externos. A eficácia externa é decisiva para a interpretação da realidade, sendo que a norma funciona como mediadora do discurso do intérprete.

Conforme HABERMAS (1983, p. 29 e ss.), a existência dos fatos não depende da experiência, mas da argumentação, ou seja, é o intérprete que escolhe o princípio a ser invocado em determinada situação. As seleções dos fatos a serem avaliados pelo direito são posteriormente valoradas, de modo a privilegiar os pontos de vista que conduzam a valorizar os aspectos específicos desses mesmos fatos.

Desse modo, a eficácia externa dos princípios incorpora as eficácias *seletivas*, *valorativas* e *argumentativas*, o que rompe com a estrutura interna tradicional dogmática do sistema jurídico e da teoria da norma jurídica, em que o suporte fático determina e seleciona os fatos que entram no mundo jurídico⁹⁹. Tem-se a possibilidade, a partir das

⁹⁹ Conforme a visão normativista da teoria da norma jurídica, fundada no suporte fático e na hipótese de incidência da norma, que dentro de um processo válido adquire existência jurídica, não podendo mais o intérprete e o aplicador da norma questionar a sua existência, apenas aplicá-la nos limites determinados pela própria norma.

externalidades dos princípios, argumentar-se a favor de um sistema jurídico não-formal ou aberto.

Se os princípios possuem externamente essas eficácias, a aplicação dos princípios constitucionais determina, além da sua interpretação, a argumentação. Assim, qualquer restrição a algum princípio que deva ser promovido, obriga aquele que deveria promovê-lo à justificação da sua restrição. (CANOTILHO, 1996)

Tem-se, também, a eficácia externa subjetiva ou protetiva dos princípios fundamentais, que funcionam como elementos de proteção dos direitos de liberdade, obrigando o Estado não somente a proteger os direitos fundamentais, como também a promovê-los. (ALEXY, 1996)

Uma vez identificadas o status das normas urbanas como princípios, postulados ou regras¹⁰⁰, verifica-se qual estrutura destes princípios, qual a sua posição no sistema normativo (sobreprincípio, princípio, subprincípio) e que tipo de princípio se revela (estruturante, fundamental, especial ou geral)¹⁰¹, e qual a sua eficácia (rearticuladora, integrativa, protetiva, bloqueadora e argumentativa), para, a partir disso, promover a articulação e a hierarquização do sistema, servindo para a argumentação racional, para a aplicação prática e para justificação normativa.

Conforme a Teoria dos Direitos Fundamentais, de Robert ALEXY, (1997, p. 73-76), seguindo a concepção pós-positivista de Friederich Müller que diz que a norma é mais do que seu texto literal, afirma que fundamentalidade material de uma norma pode dar-se pela análise de “determinados direitos positivamente válidos” ou “materialmente válidos”, o que vai além das normas formalmente consideradas fundamentais. A intenção normativa e o processo social de sua inclusão ou fundamentação vão dizer se determinada norma é juridicamente fundamental.

¹⁰⁰ ÁVILA (2005) define princípios jurídicos como “normas primariamente finalísticas, imediatamente prospectivas, com pretensão de complementariedade, que vincula-se aos princípios adjacentes que lhe dão suporte”. A definição do autor é mais completa do que a tradicional caracterização dos princípios jurídicos como normas de caráter abstrato, que fundamentam o sistema e próximas dos ideais de justiça. A natureza justificante dos princípios dá-se pelo seu desenvolvimento histórico, pela análise do seu conteúdo e pela análise de sua eficácia.

¹⁰¹ Conforme a classificação dos princípios apresentada por CANOTILHO (1996, p. 1145), os princípios apresentam-se como princípios jurídicos fundamentais, princípios político-conformadores, princípios determinadores de fins e tarefas do Estado e princípios-garantia.

Entretanto, do ponto de vista normativo, é a diferenciação entre princípios e regras vai determinar os critérios de aplicação das normas e possibilitar verificar a sua fundamentalidade, o que se aplica especialmente em relação aos princípios fundamentais. Para CANARIS (1983, p. 53-55), duas características diferenciam princípios e regras: 1) *o conteúdo axiológico*, que se relaciona com o caráter explícito e limitador das regras; 2) *a interação com outras normas*: o princípio receberá seu conteúdo de sentido somente por meio de complementação e limitação.

Conforme o “teorema da colisão” formulado por DWORKING (1999) nas regras aplica-se a hipótese do “tudo ou nada”: se a hipótese de incidência é preenchida, a regra é válida. Na colisão entre regras, só uma é válida. Em relação aos princípios, estes não determinam absolutamente a decisão, somente contêm fundamentos que devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios.

Trata-se da chamada “dimensão de peso”, em que princípios com maior peso prevalecem. ALEXY (1997), a partir das considerações de Dworking, tornou-se ainda mais preciso o conceito de princípios. Para o autor, os princípios constituem-se em uma espécie de normas jurídicas por meio das quais são estabelecidos *deveres de otimização* aplicáveis em vários graus, segundo possibilidades normativas e fáticas.

Tomando por base a jurisprudência alemã, o autor demonstra a relação de tensão que ocorre na colisão entre princípios, não se resolvendo com a prevalência de um princípio sobre outro, mas sendo estabelecida em função da ponderação entre princípios colidentes, que, em determinadas circunstâncias concretas, recebem a prevalência. Os princípios não determinam as conseqüências de forma direta, ao contrário das regras.

Somente a aplicação dos princípios no caso concreto os concretiza, e eles são definidos com uma *cláusula de reserva*: “Se no caso concreto outro princípio não tiver maior peso”. No conflito de regras, por outro lado, é preciso verificar se a regra está “dentro ou fora” do sistema jurídico (se é válida ou não). As regras são normas que podem ou não ser realizadas, determinando fazer exatamente o que dela se exige.

A questão da colisão de princípios estaria resolvida pela ponderação (ou pelos postulados normativos), a colisão de princípios e regras pela hierarquia e a colisão de regras pela exclusão da regra hierarquicamente prevalente.

Entretanto, na colisão de direitos fundamentais a questão é um pouco mais complexa, principalmente havendo uma colisão autêntica de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular. A colisão de direitos em sentido impróprio tem lugar quando o exercício de um direito fundamental colide com outros bens constitucionalmente protegidos. A colisão ou conflito de direitos fundamentais encerra, por vezes, realidades diversas nem sempre diferenciadas com clareza (CANOTILHO, 2002, p. 1270).

Nestes casos, há que se verificar no caso concreto, quais bens estão sendo protegidos e quais os efeitos desta proteção. Haveria, *prima-facie*, uma prevalência para à proteção de liberdades humanas essenciais, especialmente as liberdades não protegidas ou permissíveis, aquelas em que a proteção do Estado só se revela necessária para a sua preservação e sua existência independe da ação do Estado, como as liberdades naturais imanentes e de mais alta proteção, como o direito a vida, etc. (ALEXY, 1997) o que incluiria também outros bens indisponíveis como os patrimônios públicos, culturais, sociais e ambientais.

Usando o critério qualitativo como fundamento normativo para a tomada de decisão, pode-se avaliar e formatar a “ordem urbana brasileira” como um sistema normativo tendo como *sobreprincípio* fundamental o princípio democrático, e, como princípios fundamentais, os da função social da cidade e da propriedade urbana, da sustentabilidade e da participação popular.

Estes princípios de mais alta proteção são vinculantes para a administração e prevaleceriam quando confrontados com outros princípios fundamentais, nos casos em que a discussão seja em torno da defesa de bens coletivos indisponíveis e da prevalência do interesse público.

Nessa dimensão, temos os *sobreprincípios* republicano e democrático com princípios estruturantes da “política urbana” brasileira na promoção e garantia dos direitos

humanos e das instituições, como princípio *erga-omnes* promotor da justiça, do pluralismo político e social e redutor das desigualdades sociais (democracia pluralista) e como instrumento da participação da população na política (democracia participativa).

3.6.3. Caracterização do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana

O princípio da participação popular pode ser entendido sob dois aspectos: o político e o jurídico. O princípio político da participação relaciona-se com a *idéia de participação* (SILVA, 2003, p. 141), forma clássica de democracia, relativa a um sistema social coletivo, organizado e de *constante* participação, distinta da concepção que a relaciona com o mero ato, individual e isolado, de votar no dia da eleição.

O princípio participativo, do mesmo modo que o princípio da democracia pluralista é um princípio fundamental do Estado moderno que, no dizer do autor, caracteriza-se pela participação “direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo”.

As manifestações da democracia participativa nos termos da Constituição Federal de 1988 consistem nos institutos de democracia semi-direta, que combinam a participação direta com a indireta, em institutos jurídico-normativos como: a) plebiscito: consulta popular anterior à elaboração legislativa (art. 14, II, 49, XV, CF); b) referendo popular: consulta popular posterior à elaboração das leis (art. 14, II, 49, XV, CF); c) iniciativa popular (art. 14, III CF); d) ação popular: ação para defesa do patrimônio público (art. 5, LXXIII, CF).

No dizer de CANOTILHO (2002, p. 301), a determinação da participação política como princípio é um “problema estritamente conexionado com a democratização da sociedade: democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta [...]”.

A determinação do princípio jurídico da democracia participativa é uma questão bastante complexa e que guarda relação com a dificuldade de definição do próprio princípio democrático. O princípio democrático, como dimensão fundamental estruturante dos Estados democráticos, acolhe os postulados da democracia representativa e da democracia participativa, em uma concepção não restritiva, em que se faz necessário encarar esses elementos de forma complementar e integrativa.

O princípio democrático recebe os postulados clássicos da teoria democrática representativa (através da existência de órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes, etc.) e, ao mesmo tempo, postulados específicos da democracia participativa, como a “estruturação de processos que oferecem aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar dos processos de decisão, exercer controle político na divergência de opiniões, produzir ‘inputs’ políticos democráticos”. (CANOTILHO, 2002, p. 288)

É nesse sentido de participação efetiva que as constituições democráticas acabam por determinar a dimensão normativa do princípio da democracia participativa, como *forma de exercício democrático* do poder através da participação *direta e ativa* dos cidadãos, como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático:

As premissas antropológicas-políticas da democracia são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política (orientação de *input*). (CANOTILHO, 2002, p. 289)

O sentido político e social do termo participação inclui a efetiva participação das populações envolvidas. Esta é uma questão relevante: possibilitar a participação efetiva significa disponibilizar os meios para que tal participação seja igualitária, racional, livre e autônoma, não havendo qualquer restrição material injustificável à participação.

A idéia de democracia clássica como “poder em público” (BOBBIO, 2002, p. 326 e segs.) serve para configurar o sistema democrático, mas não completa o sentido da

participação – uma coisa é dar publicidade, acesso e controle popular, outra é participar efetivamente da administração, com poder de decisão.

A partir de uma leitura crítica da teoria dos direitos fundamentais (ALEXY, 1996), ao pressupor a participação igual (formal) e em situação de igualdade (possibilidade de acesso material aos instrumentos de participação) e de comunicação racional (HABERMAS), o princípio democrático entrelaça-se com o direito subjetivo à participação, que se torna, assim, **fundamento funcional da democracia**.

Desse modo, o sistema constitucional democrático estabelece **o direito à participação em um direito subjetivo de liberdade, ou liberdade permissiva** (ALEXY, 1996) – criando um espaço pessoal contra o exercício do poder antidemocrático (dimensão negativa) – e em um direito legitimador de um domínio democrático (dimensão positiva), que asseguram o exercício da democracia mediante a **garantia a organização e ao processo de decisão democrático**. (grifo nosso)

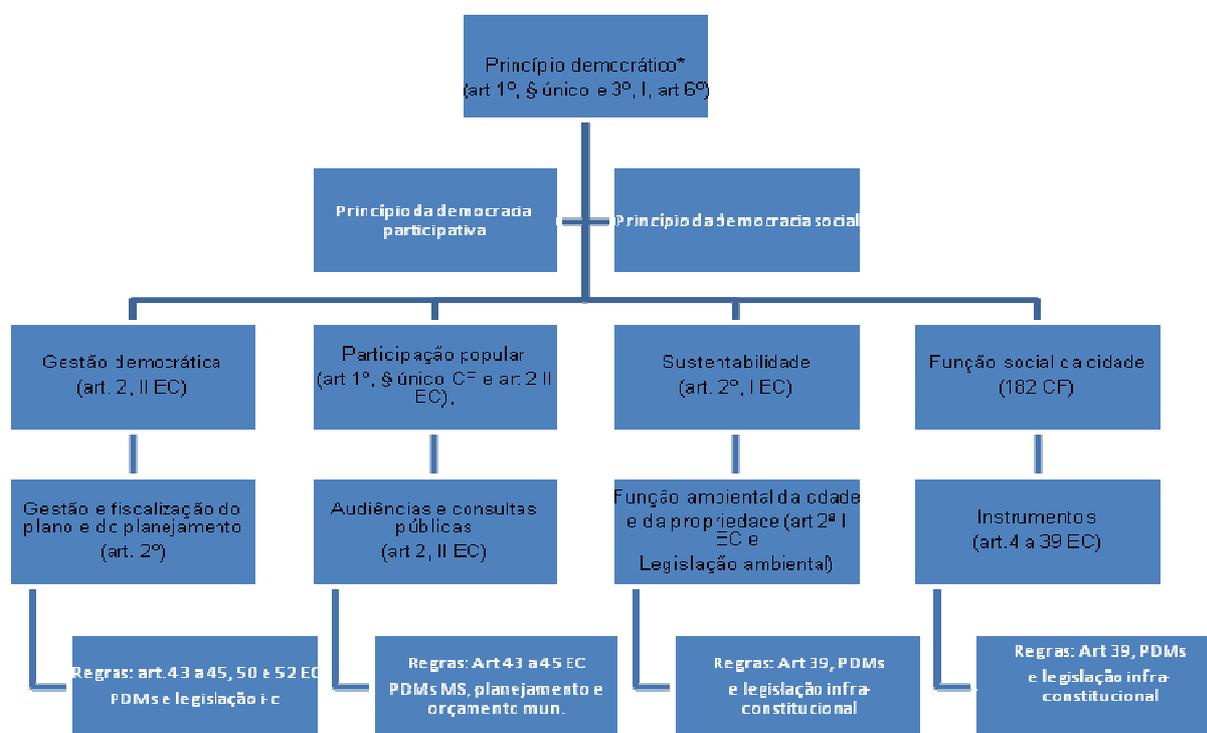
Na dimensão constitucional brasileira o “princípio da democracia participativa” integra-se com a “política urbana”, configurando-se como princípio unificador da “ordem urbanística” prevista constitucionalmente; como princípio autônomo (dimensão afirmativa de estruturas democráticas); como princípio negativo (contra ações não democráticas); como princípio instrumental, enquanto *forma de* promover qualidade de vida, justiça social e corrigir desigualdades.

A participação é assim fundamento para a gestão democrática. O previsto nas diretrizes do *Estatuto da Cidade*, ao referir-se explicitamente a participação, acaba determinando-o como princípio normativo de função declaratória (ÁVILA, 2005) e também como princípio-garantia (CANOTILHO, 1996, p. 397) autonomamente aplicado, ao mesmo tempo, é *qualificador* do princípio democrático, como modo e requisito de aplicação da democracia republicana¹⁰².

¹⁰² Conforme deliberado nas I e II Conferências Nacionais das Cidades e entre as resoluções aprovadas na III Conferência Nacional das Cidades, que ocorreu em outubro de 2007, está proposto que o Conselho Nacional das Cidades seja um dos órgãos deliberativos da política urbana nacional. O ministro das cidades se comprometeu em 90 dias viabilizar através de projeto de lei estas alterações nas resoluções do Conselho das Cidades. A partir da mudança da lei, as questões decididas pelo Conselho Nacional seriam vinculativas e as

Resta saber que tipo de princípio é o da participação popular para verificar se trata de princípio de aplicação imediata ou mediata. Usando a classificação de CANOTILHO (1996, p. 398), que distingue princípio estruturante, fundamental, especial e geral e, a leitura da norma em razão da intenção normativa do legislador (DWORKING, 1999, p. 413) que incluiu a idéia da gestão democrática *através da* participação das populações na *legislação*, como fundamento que informa o sentido da democracia republicana, buscada na *Constituição Federal* de 1988.

QUADRO 4: Quadro da ordem urbanística a partir dos princípios constitucionais



Fonte: Constituição Federal de 1988 e legislação correlata

políticas ministeriais relativas às questões urbanas deveriam então serem submetidas à deliberação do ConCidades.

A *decisão participativa* parte do consenso constitucional e legislativo de ampliar o sentido da democracia, retomando a soberania popular nos *processos* de decisão pública no âmbito da “política urbana”. Há fundamentalidade material na participação dos cidadãos no planejamento e gestão do Estado e isto determina que a participação popular é princípio fundamental e, portanto, de aplicação imediata. Sendo de aplicação imediata, nos termos do artigo 5º parágrafo primeiro da Constituição Federal deve-se aplicar imediatamente e independente de lei e não é permitida a edição de nenhuma norma restritiva ao princípio.

3.6.3.1 A democracia participativa urbana instrumental

Além do estabelecimento do princípio da gestão democrática da cidade, a *Constituição Federal de 1988* estabeleceu, expressamente, instrumentos democráticos de gestão em vários campos da administração pública¹⁰³, o que inclui a determinação de um planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII).

O *Estatuto da Cidade* explicita a diretriz geral do planejamento participativo de forma ampla, no seu artigo 2º, II, determinando “a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento

¹⁰³ Na Constituição Federal Brasileira, são vários os exemplos da expressão “democracia participativa”: o art. 10º (...é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação), o art. 14º, I a III (previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular), o art. 29º, XII e XIII (cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado), o art. 61, § 2º (a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles), entre outros, não menos importantes, como o art. 31, § 3º (as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei), o art. 49, XV (autorizar referendo e convocar plebiscito), o art. 198, III (participação da comunidade nos serviços de saúde) e, finalmente, o art. 204, II (participação da população, por meio de organizações representativas, na formação das políticas e no controle das ações em todos os níveis na área de assistência social).

de planos, programas e projetos urbanísticos”. Algumas das formas de gestão democráticas previstas no *Estatuto da Cidade* merecem destaque.

A *primeira* é a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento urbano. Segundo ampla doutrina¹⁰⁴, uma das melhores formas de organização administrativa, adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder público.

Nesse sentido, o artigo 43, I do *Estatuto da Cidade* prevê que os órgãos colegiados de política urbana, nacional, estadual e municipal, devem ser utilizados *para garantir* a gestão democrática da cidade. No âmbito nacional, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10, é definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, responsável pelas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano e pela organização da Conferência Nacional das Cidades, formato a ser seguido pelos Estados e Municípios.

Ou seja, aos órgãos colegiados atribui-se uma função de garantia da democracia e de prevalência dos interesses coletivos. Isso estabelece a vinculação mediata da administração pública às resoluções e determinações dos conselhos.

A *segunda* é a obrigatoriedade das audiências e consultas públicas¹⁰⁵. Na forma do artigo 43, II, do *Estatuto da Cidade*, as audiências e consultas públicas devem ser promovidas pelo Poder Público, para garantir a gestão democrática da cidade, fundamentado nos princípios da publicidade e da participação. As audiências podem ser solicitadas pela administração pública, pelos cidadãos e pelas associações representativas.

¹⁰⁴ Na classificação dos círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas, proposta por Eduardo Garcia Enterría e Tomás Ramon-Fernandez, os conselhos fazem parte do ciclo de atuação orgânica, no qual ocorre a inserção dos cidadãos, enquanto tais, em órgãos formalizados de entidades administrativas.

¹⁰⁵ Audiência pública é definida por MOREIRA NETO (1992: 129) como “um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.

A *terceira* é a gestão orçamentária participativa. O artigo 44 do *Estatuto da Cidade* dispõe que a gestão pública incluirá, obrigatoriamente, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Desse modo, a partir da determinação legislativa, tanto na elaboração, quanto na gestão dos programas, projetos e planos urbanos (na gestão administrativa e orçamentária), é necessária a participação da comunidade, como critério de legitimidade das decisões.

A *quarta* é a previsão da realização de Estudos de Impacto de Vizinhança, item previsto no artigo 36 a 38 do *Estatuto da Cidade*, que, embora ainda careça de uma melhor definição técnica, pode ser entendido como a ouvida obrigatória à população de áreas adjacentes a empreendimentos públicos e privados (com características a serem definidos em lei municipal).

A *quinta* são as sanções previstas, para qualquer forma de limitação à participação, conforme os art. 40, parágrafo 4º, I, Art. 43, II (na elaboração do plano diretor), e nos art. 52, VI, e 54 do *Estatuto da Cidade*, em que a falta de participação da população aparece como critério judicial para a anulação e de responsabilização de agentes públicos.

A *sexta* é a possibilidade de intervenção judicial via ação popular e ação civil pública, bem como através do mandado de injunção, concedendo ao cidadão legitimidade para exercer a tutela jurisdicional em questões urbanísticas, conformando um direito subjetivo de personalidade.

Esta formalização instrumental da participação da população acaba por configurar o *direito dos cidadãos à democracia participativa*, ou o *direito a uma cidade democrática* (LEAL, 2003), como um direito fundamental do cidadão frente ao Estado.

A identificação desse direito, consubstanciado nas normas constitucionais como princípio jusfundamental, é capaz de determinar a prevalência de normas urbanas efetivamente democráticas. Neste caso, o argumento vinculante é a própria fundamentação racional para sua prevalência e determinação, promovendo, imediatamente e “*erga-omnes*”, o direito do cidadão de participar das decisões, e excluindo qualquer ato e norma

(administrativa) contrários ou restritivos à participação - tanto nos processos decisórios (participação plena das decisões políticas) como na gestão urbana -, sendo passível de intervenção judicial qualquer violação ou ameaça a esse direito.

3.6.3.2 A eficácia sobreprincipal do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana

A partir da identificação da democracia como sobreprincípio fundamental estruturante e justificante da “ordem urbanística”, pode-se finalmente verificar a efetividade e eficácia normativa dos princípios constitucionais da “política urbana”. O sobreprincípio democrático possui a função rearticuladora do sistema/ordem urbanística, conformando, com base nas concepções da democracia, as decisões políticas e administrativas.

É possível referir duas grandes dimensões do princípio democrático. A primeira é a idéia de democracia social ou pluralista (CANOTILHO, 2002, p. 389) o que faz com que as políticas públicas, em um Estado democrático, promovam valores sociais, como o direito à saúde, a educação, ao saneamento, à moradia, ao lazer, dispositivos previstos no artigo 6º da *Constituição Federal*. A outra dimensão é a referente ao *exercício* da democracia fundamentado a partir de uma confirmação prática: a vontade/necessidade política natural da participação livre e racional das pessoas na política.

Como princípio diretamente decorrente do princípio fundamental da democracia participativa tem-se a gestão democrática da cidade, e como princípios decorrentes da democracia social têm-se as funções social da cidade e social da propriedade urbana (artigo 5º “caput” e incisos XXIII - função social da propriedade, XXIV - desapropriação por utilidade pública, art. 6º - direitos sociais, art. 170, III, VI e VII e, mais especificamente, os artigos 182 (da política urbana, que inclui o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana e a desapropriação para interesse social) e 183 (usucapião urbano)¹⁰⁶.

O princípio da participação popular qualifica que e determina que a democracia seja executada através da participação das populações envolvidas, ou seja, determina e afiança a participação da população nos processos decisórios, o que bloquearia (função bloqueadora) qualquer norma ou ato contrário a esta determinação, garantindo (função garantidora) tal participação independentemente de norma ou de estrutura de poder (eficácia imediata do princípio fundamental).

As eficácias externas *valorativas* e *argumentativas* do princípio da democracia participativa promovem e “espalham” as determinações dos conteúdos do princípio democrático para todos os sistemas normativos relacionais, além de promovem a integração desses princípios com outros princípios fundamentais.

Na aplicação do princípio da democracia participativa no “ambiente urbano” verifica-se primeiramente se estas normas são justificáveis, conforme ALEXY (1997) passíveis de apreciação pelo poder judiciário e depois, examinando a estrutura, qualificação e o comportamento perante os conflitos normativos (teorema da colisão), averiguar o que, por argumentação lógica, prevalece nos conflitos normativos¹⁰⁷.

Este método de avaliação normativa permite verificar nos casos específicos e nas decisões judiciais o comportamento e a eficácia da aplicação das normas urbanas. A partir desse critério, propõe-se a verificação de alguns casos exemplares:

a) *O conflito entre o princípio da democracia participativa e/ou o princípio da legalidade*: esta é uma questão de legitimidade em que dois princípios de fundamentais são aplicados. Há a possibilidade da integração dos dois princípios sem que haja prevalência de um deles.

Essa é uma questão importante do ponto de vista da legitimidade republicana: Poderia uma norma jurídica válida e eficaz contrariar decisão popular legítima? Em que nível e quais decisões poderiam ser contrariadas? *A priori*, e isto se relaciona com a

¹⁰⁷ Do ponto de vista institucional, o poder judiciário no país, como um todo, tem trabalhado mais no sentido de “responder” às demandas quando provocado e não tem, salvo exceções, criado canais específicos de comunicação com entidades comunitárias e a sociedade para tratar de questões urbano-ambientais, o que seria importante em razão da complexidade da questão urbana. Como exemplo positivo temos provimentos do Tribunal de Justiça do Estado como o More Legal e mais recentemente a criação de vara especializada para tratar de questões urbano-ambientais no Tribunal de Justiça do Estado.

positivação constitucional do princípio da democracia participativa, a norma não pode contrariar interesse público relevante ou a decisão popular legítima, a não ser justificadamente. A não justificação racional poderá fazer com que a norma que contrariar decisão ou instância popular seja questionada na via judicial ou administrativa¹⁰⁸.

b) *O conflito entre o princípio da democracia participativa e o princípio da democracia representativa (legislativa)*: Nos termos da *Constituição Federal*, tanto as formas de democracia legislativa como as da democracia participativa são legítimas para a tomada de decisão em questões de interesse coletivo. Novamente há um sentido de integração de normas, em que são válidos os processos existentes da democracia representativa, sem restringir ou obstar os processos de participação popular.

Entretanto, tem sistematicamente ocorrido à alteração das decisões tomadas em audiências públicas na instância de decisão legislativa, especialmente na votação dos planos diretores e das leis dos regimes urbanísticos. Como tanto as audiências e consultas públicas como as decisões populares referentes ao plano diretor não são vinculativas, não há o compromisso legislativo de manutenção das decisões.

Esta é uma visão restrita da questão: as decisões populares devem ser respeitadas mesmo quando não previstas na legislação municipal a sua vinculação, podendo ser

¹⁰⁸ Vide as recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. No Processo 70008224669 que declara inconstitucional a Lei Municipal nº 1.635/01, de Guaíba, que alterava o ordenamento urbano local. Ao julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), o Pleno do Tribunal de Justiça, sustentou haver risco de prejuízos irreparáveis ao meio ambiente e à qualidade de vida da população pela não concretização do prévio estudo de impacto ambiental para viabilizar a alteração proposta na referida legislação. O autor da Ação é o Procurador-Geral da Justiça, que ao conceder liminar, anteriormente, ressaltou os vícios da lei, “na medida em que houve desobediência ao princípio constitucional da participação popular, em se tratando de política urbana do Município”. A reunião realizada para aprovação do projeto, lembrou, contou apenas com as presenças de entidades interessadas na alteração do zoneamento industrial, ausente a ampla divulgação e a devida publicidade. No processo 70015837131, o Desembargador Arno Werlang, do TJRS, suspendeu a vigência de oito Leis do Município de Sapiranga, que, ao isentar as construções de recuo na calçada e modificar zoneamento territorial, alteraram disposições do Plano Diretor sem a realização obrigatória de audiências públicas. O Procurador-Geral de Justiça propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) contra a vigência das Leis nºs 3302, 3303, 3368, 3369, 3404, 3412, 3441 e 3442, todas de 2004. Elas tratam de isentar de recuo para fins comerciais das construções edificadas e que vierem a ser modificadas em diversas vias públicas de Sapiranga, à exceção da última, que cria uma Zona Comercial 2. Considerou o magistrado, para a sua decisão liminar, que, sem dúvida, as leis municipais revelam, em princípio, “desconformidade com a ordem jurídico-legal, bem como flagrante inconstitucionalidade ao desconsiderar dispositivo que obriga à realização de audiência pública para aprovação de alterações no plano diretor”.

alteradas somente quando, justificadamente, o poder legislativo entender, por critérios de racionalidade e conformação técnica, necessário modificá-las. A prevalência do princípio legislativo, nestes casos, necessitaria argumentação e justificação para além da questão da soberania da decisão legislativa¹⁰⁹.

3.6.4 A integração do princípio jusfundamental da democracia participativa urbana e do princípio da função sócio-ambiental da propriedade urbana

Conforme LEAL (2003, p. 26-27), o tema das cidades está intimamente ligado com a noção de propriedade. Na cultura jurídica dogmática, prevalece a noção de que a posse e os direitos referentes ao uso e à ocupação do solo são uma exteriorização da propriedade, como um direito decorrente desta. Desde a revolução francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1799, a propriedade é tida como um direito inviolável e sagrado, em razão da prevalência do individualismo burguês e na tentativa de abolir privilégios e ameaças da monarquia, características presentes no Código Civil brasileiro de 1916.

Com o constitucionalismo social, há um progressivo reconhecimento da ordem social como determinante das relações privadas. A idéia de justiça social como conteúdo da democracia alcança a necessidade de destinação ou uso social equilibrado da terra e da propriedade, como critério de justiça e como manutenção do sistema democrático.

Em relação ao direito de propriedade urbana ocorre, a partir da *Constituição Federal* de 1988, uma modificação fundamental do conteúdo do direito de propriedade. A

¹⁰⁹ Em contradição a decisões recentes, o TJRS em decisão da Desembargadora Maria Isabel, considerou improcedente considerou improcedente no processo 70019551563 na Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça contra a Lei nº 2.142/06, do Município de Rolante, que instituiu o Plano Diretor local. Embora não tenha sido realizada nova audiência pública após a apresentação do projeto substitutivo na Câmara Municipal, diz a magistrada, “é de ser considerada atendida a exigência de participação popular na elaboração do plano diretor”. “Isto porque”, “ausente previsão na Constituição, no Estatuto da Cidade e em lei municipal sobre a forma a ser adotada para a concretização da participação, não se pode inquirir de nula a adotada no caso (...)”

constitucionalização do direito de propriedade possui, além dos poderes que lhe são inerentes, deveres comuns aos direitos patrimoniais, em proveito da sociedade.

O princípio da função social da propriedade encontrou, na *Constituição Federal* de 1988, uma definição que assegura o direito à propriedade imobiliária urbana, desde que cumpridas as suas funções sociais (art. 5º, XXXV, e art. 182, II), que são aquelas determinadas pela *legislação urbanística*, cabendo ao *município* promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei municipal.

A *Constituição Federal* delega ao legislador ordinário a determinação do conteúdo da propriedade, mas também impõe a ele o encargo de organizar o cumprimento de sua função na realidade da vida coletiva. Essa “reserva da determinação dos limites” contém uma diferenciada faculdade de limitação: a vinculação do legislador é tanto maior quanto mais o objeto da propriedade está relacionado com uma função social.

O que a *Constituição Federal* e o *Estatuto da Cidade* propõem é uma mudança de interpretação, substituindo o princípio individualista do Direito Civil brasileiro pelo reconhecimento das funções sociais da cidade (princípio da função social da cidade) e da propriedade, em atenção às necessidades da sociedade como um todo. A função ou vinculação social determina que o proprietário dê uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade, devendo o interesse geral ter precedência sobre o interesse individual. Trata-se de um princípio constitucional ordenador da propriedade privada, que vincula diretamente o legislador, de forma que ele é obrigado a estabelecer, na fixação do conteúdo e dos limites da propriedade, um regime socialmente justo de contribuição para o bem-estar geral da sociedade.

A definição do conceito da função social da propriedade comporta uma ampla discussão jurídica, em relação à questão do direito de propriedade. Conforme HESSE (1995: 339-341), o direito à propriedade é entendido como a garantia da propriedade, que desempenha um papel relevante no quadro das garantias jurídico-fundamentais essenciais para a ordem econômica e social.

A forma como a garantia da propriedade está posta na Constituição Federal, em que a intervenção e a configuração planificadora colocam para o Estado, e especialmente para os municípios, tarefas novas e significativas, o que aumenta a dependência do particular nas repercussões da atividade estatal. Conforme o autor, a propriedade da coisa privada perdeu importância como fator de ordem social, de modo que a propriedade privada existente é ajustada a um sistema amplo de medidas de planificação, guia e coordenação, em medida crescente, também, de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento social.

O objeto da garantia constitucional é o aproveitamento privado de um direito de valor patrimonial. Assim, protegida está a propriedade contra privação e prejuízo, a não ser nos casos previstos para desapropriação. Esse efeito protetor desdobra a garantia da propriedade em reserva legal, segundo a qual o conteúdo e os limites da propriedade são determinados pelas leis. A relativização do direito de propriedade pode também ser considerado sob dois aspectos, como se verá a seguir.

a) O *direito a uma cidade socialmente justa e ambientalmente equilibrada* pode ser configurado como um direito fundamental do cidadão frente ao Estado. O reconhecimento desse direito como direito subjetivo, com base na teoria analítica da tríplice divisão das posições fundamentais (ALEXY, 1997, p. 186), em direitos a algo, liberdades e competências, determina que o direito fundamental à cidade justa é um direito a algo que necessita de mediações concretizadoras.

O princípio da justiça social, como parte do princípio democrático, é um princípio de difícil efetivação, pelo caráter amplo e indeterminado do que seja “socialmente justo”. Entretanto, pode ser configurado como um “direito a algo” que tem por objeto ações negativas ou ações positivas, impedindo que se criem obstáculos à execução de determinados comportamentos para a promoção da justiça social.

Não atua de modo a promover injustiças, nem elimina posições jurídicas já existentes conforme o princípio da proibição de retrocesso CANOTILHO (1996, p. 356-357) o que obriga a produção de normas de organização e procedimentos, e a realização de atos materiais para a promoção da justiça social nas cidades.

Esse direito subjetivo a uma cidade justa e sustentável, necessariamente, vai afetar o conteúdo do direito da propriedade, por razões de ordem social e em virtude da indisponibilidade de certos bens, decorrentes do planejamento regulador e da promoção de da qualidade de vida.

b) O *direito à propriedade com caráter social e ambiental* também se configura como direito subjetivo que determina que o Estado crie condições para a realização desses direitos, como ao saneamento, moradia e a habitação popular.

O direito fundamental do acesso à propriedade urbana configura posições jurídicas fundamentais e *prima-facie*, a fim de que o Estado atue positivamente no sentido de realizar ações práticas, caracterizando o direito a prestações em sentido estrito. Os titulares subjetivos aos direitos à propriedade social podem, na leitura dos princípios constitucionais, pleitear do Estado prestações materiais, passível, inclusive, de exigibilidade judicial.

Esta integração principiológica é relacionada ao direito das pessoas de decidirem e de participarem das políticas públicas referentes à delimitação e determinação do conteúdo e da atuação do Estado em relação à propriedade urbana e o acesso dos cidadãos a ela, como também o direito à qualidade de vida.

Conforme MORATO LEITE (apud CANOTILHO, et al, 2007, p. 159-177) os princípios da participação cidadania, democracia e cooperação ambiental são os elementos de consecução do Estado de Direito Ambiental. Para o autor, o princípio da participação está intimamente ligado ao princípio da cooperação (interna e externa entre grupos sociais e governos.) fundamental para a concretização dos direitos ambientais.

Tanto no direito ambiental, quanto do direito do urbanismo ocorre a integração do princípio da participação do ponto de vista amplo e as formas de ação ou intervenção no espaço público devem ser remetidas a decisão das comunidades envolvidas (como nos casos dos Estudos de Impacto de Vizinhança - EIV e dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA).

O fundamento normativo da delimitação da função social e ambiental da propriedade é diretamente relacionado com o princípio da participação, e também com o conteúdo e a qualidade desta participação. Assim, temos a configuração do princípio

fundamental da democracia participativa urbana diretamente integrado aos princípios do direito constitucional ambiental e do Estado social.

Capítulo 4
O Planejamento urbano e
a racionalidade participativa

4 O PLANEJAMENTO URBANO E A RACIONALIDADE PARTICIPATIVA

Se o planejamento é tudo, então não é nada.
Aaron Wiltavsky

Neste capítulo procurar-se-á identificar e relacionar alguns dos modelos de planejamento urbano considerados democráticos, concentrando a análise nas principais teorias de planejamento surgidas a partir da década de 1960 até a atualidade, situando a experiência brasileira nessa perspectiva.

As abordagens e práticas do planejamento urbano serão investigadas de forma crítica e relacionadas com teorias democráticas, como a Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas, o princípio ético-discursivo comunitário da validade, de Henrique Dussel, e a perspectiva emancipatória, concebida a partir do trabalho de Boaventura de Souza Santos, para após apresentar uma posição racionalmente fundamentada dos modelos e práticas de planejamento urbano.

4.1 Uma modelagem crítica do planejamento urbano

Como forma de avaliar as práticas de planejamento urbano do ponto de vista da democracia propõe-se retomar as principais correntes e modelos teóricos que se estabeleceram nos últimos anos, integrando tais correntes em três grupos: *planejamentos físico-territorial e sistêmico, planejamento urbano estratégico* e dois tipos de *planejamento participativo*: o *planejamento comunicativo* e uma *proposta de planejamento participativo emancipatório ou inclusivo*.

4.1.1 O planejamento tecnicista: os planejamentos físico-territorial e sistêmico

*Cinzenta, caro amigo, é toda teoria
E verde, a áurea Árvore da Vida.
Goethe*

*A tecnocracia é um mito. Os tecnocratas não tem o poder
[...] sob o mito da tecnocracia nos submetem a um
poderoso sistema de opressões e de normas, elaboradas
não por razões técnicas, mas sim financeiras. O urbanismo
é uma ideologia encoberta pelo mito da tecnocracia.
Henry Lefebvre*

O chamado sistema físico-territorial de planejamento dominou a teoria e a prática do urbanismo até a década de 1960, representando grande influência dos modelos desenvolvimentistas e intervencionista de planejamento territorial inglês e norte-americano¹¹⁰. No modelo da “fotocópia azul” (*blueprint planning*), a tarefa dos planejadores seria, basicamente, “planejar e desenvolver códigos que impusessem esses planos e em seguida impor aqueles códigos” (HALL, 1995, p. 384).

Conforme Ribeiro e Cardoso (apud DUCHROW, 2004) “a intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as ‘disfunções’ geradas pelas formas ‘arcaicas’ de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com as novas necessidades geradas pela industrialização”. Esse estilo de planejamento foi definido por BRINDLEY (apud DUCHROW, 2004), como um *planejamento regulatório*, em que o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra.

Na visão de HARVEY (1995, p. 97), o iluminismo e o racionalismo dominaram o modernismo e, portanto, o planejamento urbano por ele produzido. Para executar a tarefa de planejamento urbano era necessário fundamentalmente conhecimento técnico. Para o autor, na década de 1950, termina a era utópica do planejamento urbano e este se institucionaliza num planejamento focado no uso do solo, através da conformação dos sistemas modernistas do “plano” e do “zoneamento”.

¹¹⁰ O modelo inglês é considerado mais rígido que o norte-americano. A Lei do Planejamento para a Cidade e o Campo, elaborada em 1947, centrada no “plano” e nas diretrizes técnicas, não previa nenhuma possibilidade de revisão

Havia, até aí, uma série de teorias referentes ao planejamento, mas não uma teoria específica do planejamento, mesmo porque o planejamento modernista era fundado na infalibilidade técnica do perito-projetista: “as metas eram deixadas implícitas cumprindo ao planejador desenvolvê-las intuitivamente com base nos seus próprios valores, os quais eram, por definição, técnicos e apolíticos” (HALL, 1995, p. 385).

Foi o sistema americano, no início da década de 1960, que começou a diferenciar-se, em muitos aspectos, do planejamento urbano modernista até então produzido. Os teóricos do planejamento norte-americano foram os primeiros a alertar sobre a necessidade de relativizar a importância do planejamento técnico, conforme KENT (apud HALL, 1995, p. 98):

Na maioria dos casos, não é possível sabermos com exatidão que medidas devem ser tomadas no campo do projeto-físico para atingirmos um dado objetivo social ou econômico ou, que conseqüências sociais ou econômicas advirão de uma dada proposta de projeto físico, portanto, os juízos de valor definidos, que servirão de base ao plano, mais do que a planejadores urbanos profissionais deverão ser confiados ao conselho do município e à comissão de planejamento urbano.

A partir do planejamento físico-territorial, surge o sistema locacional ou planejamento sistêmico norte-americano. Nos anos 1950 e 1960, os Estados Unidos assistiram a um grande aumento populacional e a uma explosão de consumo de bens de produção, dentre eles, os automóveis.

Neste contexto, o planejamento “controlado” deixou de responder às demandas pelo crescimento econômico. Os trabalhos acadêmicos alemães da teoria da localização – especialmente de Von Thünen, de Christaller e de Lösch – passaram a influenciar os teóricos americanos, que começaram a desenvolver hipóteses sobre as distribuições espaciais e a localização das atividades econômicas

A análise locacional, incluída nos currículos de algumas das faculdades de urbanismo e aplicada aos sistemas de tráfego e transportes, passou a ser utilizada nos modelos locacionais das atividades urbanas, em uma abordagem fundamentada na engenharia. No dizer de HALL (1995, p. 390)

Na prática, o planejador de sistemas achava-se envolvido em dois tipos de atividades muito diferentes: como sociólogo, ele ou ela observava e analisava passivamente a realidade e como projetista, esse mesmo planejador atuava sobre a realidade para mudá-la, atividade menos exata e também inerentemente sujeita a objetivos, que só podiam fixar-se mediante um conjunto complexo e amiúde confuso de acordos entre profissionais, políticos e público.

O cerne da questão era um paradoxo lógico: o sistema de planejamento urbano era um sistema diferente dos sistemas territoriais simples, como os de defesa militar. Não havia um único problema – um único inimigo – a ser enfrentado, pois a maioria dos aspectos a serem levados em conta na formulação dos planos não era determinista, mas probabilista.

A disciplina do planejamento urbano gradualmente alterou-se, de forma que uma série de informações exatas passou a ser armazenada, a fim de que o planejador pudesse projetar sistemas de guia e de controle capazes de monitorar e modificar os projetos e o planejamento no decorrer do tempo.

Mais precisamente, cidades e regiões começaram a ser vistas como sistemas complexos, e o planejador passa a ser responsável pelo controle e o monitoramento dos sistemas de informação, os quais, por sua vez, foram evoluindo para modelos cada vez mais sofisticados, como o de interação espacial, “por meio do qual os programas, durante a sua implementação vão se adaptando, na medida e no momento que a entrada de informação exija tais mudanças” (FALUDI, 1973, p. 132).

Esse novo conceito considera o planejamento como um processo independente da coisa planejada, sendo uma forma especial de intervir ou agir, que envolve uma série, constantemente reciclada, de degraus lógicos, como fixação de metas e previsão de mudanças no mundo exterior.

Na busca de um novo paradigma, tanto a direita filosófica americana quanto os movimentos de esquerda passaram, no final da década de 1960, a atacar os modelos de planejamento existentes, com fundamentos diferentes, mas chegando quase à mesma conclusão.

A direita afirmava que, nos Estados Unidos, as decisões urbanísticas eram formuladas de forma que mesmo os grupos organizados da sociedade não possuíam poder ou controle e o processo decisório poderia ser descrito como um “incrementalismo desarticulado” ou desordenado.

Estes teóricos chegaram à conclusão de que o planejamento, no mundo real, era muito distante do estilo frio e racional pregado pelo planejamento modernista e do sistêmico, mas vinculados a interesses e poderes políticos “obscuros”: “na prática, a democracia local demonstrou ser um negócio infinitamente mais sujo do que gostaria a teoria” (HALL, 1995, p. 392-393).

Em vista disso, houve um quase consenso acadêmico, na década de 1960, de que o planejamento urbano “é realmente parcial, experimental, desarticulado, resolvendo problemas ao momento que estes surgissem” (HALL, 1995, p. 393).

A crítica de esquerda, por seu turno, chegou a conclusões bastante semelhantes. No final da década de 1960, os movimentos de esquerda tinham uma desconfiança generalizada em relação ao planejamento urbano, tanto o regulatório quanto o sistêmico.

O argumento conclusivo da esquerda foi no sentido de que a abordagem por sistemas era vista, em suas aplicações militares e urbanísticas, como um processo que empregava “uma pseudo-ciência e um jargão incompreensível para criar uma cortina de fumaça por trás da qual políticas eticamente reprováveis podiam ser adotadas” (HALL, 1995, p. 394).

A reação da esquerda deu-se no sentido de provocar os planejadores a praticar o planejamento de “baixo para cima”, influenciando ou estimulando o chamado *advocacy planning*, propondo a instituição dos orientadores comunitários com a função de informar o público sobre as alternativas de políticas, e forçando o Estado a buscar subsídios, para auxiliar na elaboração de planos e programas alternativos.

Resultou daí uma estrutura tipicamente norte americana, vinculada aos movimentos civis, localmente alicerçada, mas, também, legalista e fundamentada no conflito institucionalizado.

As concepções críticas do planejamento, tanto da direita quanto da esquerda, serviram para fundamentar o aprendizado social ou o enfoque neo-humanista dos modelos surgidos nos anos 1970 e 1980.

O descrédito intelectual das teorias do planejamento urbano e das técnicas dos planejadores auxiliou no (re)surgimento de estudos marxistas, que afetaram os modelos teóricos da geografia, da economia, da sociologia e do planejamento urbano. Nessa época,

alguns dos discípulos de Marx e Engels, preocupados em resolver as “questões urbanas”, procuravam formular uma teoria racional marxista do planejamento:

[...] procuravam reverentemente extrair dos textos sagrados, gota a gota, uma essência que pudesse ser utilizada no preparo da poção teórica em falta. Finalmente em meados dos anos 1970 a poção ficou pronta; então foi uma enxurrada de novos trabalhos oriundos de vários lugares e diferentes disciplinas. (HALL, 1995, p. 387)

Dentre esses autores, destacam-se Lefebvre¹¹¹, Castells¹¹², Harvey e Lokjine, cujos trabalhos, resumidamente, formulam teorias que vinculam o papel do Estado à provisão de serviços e equipamentos necessários à reprodução do capital e ao lucro. E é em razão disso que o capital recorre ao Estado, em outras palavras, é para que o Estado o assista como seu agente, corrigindo a desorganização na produção de mercadorias e auxiliando na reprodução da força de trabalho¹¹³.

¹¹¹ Henri Lefebvre, na obra *La Revolución Urbana*, de 1970, propõe a reflexão sobre as características da sociedade urbana, buscando defini-la de modo a romper com os conceitos até então utilizados para caracterizar cidades. Com uma lucidez impressionante, critica a “teoria urbana” produzida, introduzindo elementos transformadores, especialmente por ignorar as relações sociais que se encontram ligadas a cada um dos modelos urbanos. Lefebvre defende que a sociedade urbana é um objeto possível, cujo nascimento e desenvolvimento está ligado a um processo e a uma praxis. Na obra, o autor conceitua o que chama de “revolução urbana” como o conjunto de transformações produzido na sociedade contemporânea, e propõe identificar o urbanismo como uma prática social de caráter técnico-científico e, também, como política, com seu aspecto institucional e ideológico. Define, pois, “urbano” como uma virtualidade a partir da qual vai-se construindo uma base teórica fundamentada na prática social.

¹¹² Em sua obra *La Cuestion Urbana*, de 1974, Manuel Castells afirma que a sociologia urbana está tão dominada pela ideologia que as teses sobre o urbano são a transcrição de algumas ideologias reacionárias, arraigadas nos interesses das classes dominantes. O autor busca, assim, romper com esses padrões, propondo uma nova prática política sobre o urbano, que vai além da ideologia. *La Cuestion Urbana* busca contribuir para o debate do urbano com a compreensão dos processos sociais que constituem a base material de sua vida cotidiana. É uma importante obra que versa sobre a produção de instrumentos de conhecimento para formular a base teórica para a prática urbana. O autor refere-se à impossibilidade de uma teoria que não esteja centrada na articulação do problema “urbano” com os processos políticos, relativos ao aparato de Estado e à luta de classes. Não existe, na sua opinião, possibilidade teórica de se resolver ou superar as contradições que estão na base da questão urbana, sem que haja alterações das práticas sociais e políticas. Entretanto, para que estas sejam justas e não cegas, é necessário explicitar, teoricamente, as questões, através da perspectiva do materialismo histórico. Para explicar o processo social que fundamenta a organização do espaço, o autor defende que não se deve reduzir o fenômeno urbano em seu contexto, sendo necessário, também, considerar o processo de desenvolvimento e de organização a partir das relações entre as forças produtivas, as classes sociais e as formas culturais.

¹¹³ Vide, também, o trabalho de J. Portugalli: *Noções a respeito da natureza da urbanização mundial*, de 1996, em que o autor faz uma retomada dos trabalhos de Henry Lefebvre e David Harvey, estabelecendo critérios para o entendimento do fenômeno urbano a partir da realidade social e econômica.

Esses autores chegam, quase que por unanimidade, à conclusão de que a solução passa pela mudança da relação do capital, e de que o planejamento deveria servir para promover a ruptura desse sistema por meio da ação coletiva. O planejamento urbano, a partir da crítica marxista, deve ser entendido como algo desconexo do mundo de produção capitalista.

No dizer de ROWEIS (apud HALL, 1995, p. 400),

[...] os teóricos convencionais procuraram resolver esse desajuste entre teoria e realidade aventando a idéia que a teoria do planejamento é muito menos uma tentativa de explicar o mundo como *é* do que como *deveria ser*. É, portanto, a própria teoria do planejamento que, ao propor-se ao racionar irracionalidades, e procurar materializar-se em realidade social e histórica, faz desabar sobre o mundo uma série de normas abstratas, independentes e transcendentas.

Para HALL (1995, p. 400), essa é uma crítica tão contundente que desacredita racionalmente os modelos de planejamento existentes:

[...] tanto para o infeliz planejador, de quem se arranca por completo a legitimidade, como se arrancam às dragonas do ombro de um oficial degradado – quanto, da mesma forma, para a crítica marxista: sobre o que versa afinal a teoria do planejamento? Tem ela qualquer conteúdo prescritivo ou normativo?

A contundência e a relevância das críticas revelam, entretanto, que a própria teoria marxista é contraditória e retórica. Pela lógica dos teóricos marxistas da chamada de “primeira fase do não-planejamento” (KRAFTA, 2001, p. 192-193), o planejador deveria abandonar o planejamento e encerrar-se na academia, uma vez que não há como mudar a estrutura capitalista.

Se até o fim da década de 1970 o debate acadêmico não conseguia chegar a consensos, dificilmente os técnicos-profissionais, preocupados em manter seus empregos, iriam decidir por critérios de racionalidade política:

[...] os profissionais [...] aturdidos ou aborrecidos com o caráter cada vez mais escolástico do debate acadêmico, desembarcaram para um estilo de planejamento cada vez mais não-teórico,

irreflexivo, pragmático e até mesmo fisiológico. O que já não era novidade. (HALL, 1995, p. 401)

Na prática, embora a fundamentação crítica, o planejamento urbano retornou (ou nunca chegou a abandonar) às práticas do planejamento físico-territorial clássico, especialmente na década 1980. Como ocorre atualmente, há uma distância muito grande entre práticas políticas e academicismo. As pretensões dos sistemistas e dos marxistas ficaram, muitas vezes, restritas ao discurso acadêmico, enquanto as práticas do planejamento continuavam (e continuam) nos modelos físico-territoriais tradicionais.

Muito se pode aproveitar dos trabalhos dos anos 1970 e do início dos anos 1980: a conclusão da limitação do discurso acadêmico, da melhoria das técnicas de organização espacial e dos modelos sistêmicos, da afirmação de um estilo antiteórico e antiintelectual da prática urbana e da percepção de que a saída estava mais embaixo: na necessidade de aproximação da academia com a prática e com a vida dos cidadãos.

4.1.2 A cidade dos empresários: o planejamento estratégico

Um dos modelos apresentados, no fim da década de 1980, como alternativa a democratização do planejamento foi o chamado planejamento estratégico. Com base nos trabalhos de HALL (1995), SANCHEZ (2000) e SOUZA (2002, 2007) é possível considerar como planejamento “estratégico”, “mercadológico” ou “empresarial” aquele voltado, prioritariamente, ao crescimento econômico, que, em geral, dá-se de forma “estratégica”, vinculada ao *leitmotiv*, ou seja, ao atendimento de demandas dos capitalistas. O planejamento estratégico surge a partir dos conceitos de planejamentos estratégicos militar e empresarial, com um novo enfoque para a planificação das cidades, visando ao crescimento de setores econômicos.

Pode-se entender, assim, como estratégico todo modelo de planejamento urbano que tem como objetivo *principal* privilegiar demandas do setor empresarial, mesmo quando

justificadas pela distribuição de renda, por melhorias sociais e pela ampliação dos canais de participação e fiscalização popular.¹¹⁴

O conceito de estratégia representa, no dizer de GÜELL (1997, p. 23), uma decisão com implicações em longo prazo:

Assim, a planificação estratégica fixa os objetivos que comprometem o futuro [...] as estratégias podem definir-se como cursos de ação, cujo objetivo é: construir sob pontos fortes, superar debilidades, explorar oportunidades e limitar amenidades. Basicamente, o proceso de definición de estrategias consiste em cruzar cada um dos temas críticos que se apresentam na cidade, as oportunidades e problemas previsíveis do entorno (análise externa) com puntos fortes e fracos e debilidades da oferta urbana (análise interna). (GÜELL, 1997, p. 197).¹¹⁵

A visão de planejamento estratégico de cidades estabelece-se, nos países centrais¹¹⁶, como forma de aumentar as capacidades econômicas locais, e, nos países periféricos, entre os quais o Brasil, como forma alternativa à falência do planejamento intervencionista, às crises fiscais e às dificuldades financeiras dos Estados, a partir da década de 1980.

Em todo tipo de planejamento mercadológico, a “salvação” do Estado dar-se-ia pela mão – ou pelo bolso – dos empresários, os quais assumiriam a função de promoção de valores econômicos às cidades.

A conta da “benevolência” deveria ser paga através de desregulamentação e liberalização de “monopólios” públicos ou de áreas públicas “congeladas”. Os textos do

¹¹⁴ Poderíamos incluir, no planejamento empresarial o planejamento estratégico e até mesmo o chamado “*new urbanism*.”, para alguns autores, como SOUZA (2002), considerado uma forma atualizada do planejamento empresarial, que se configura no implemento econômico de cidades e regiões e na criação de novas cidades artificiais, porém, com características distintas, como uma preconizada humanização e o caráter sócio-ambiental.

¹¹⁵ Do original em espanhol: *Así, la planificación estratégica fija los objetivos que comprometen el futuro [...] las estrategias pueden definirse como cursos de acción cuyo objetivo es: construir sob puntos fuertes, superar debilidades, explotar oportunidades y limitar amenidades. Básicamente, el proceso de definición de estrategias consiste en cruzar para cada tema crítico que presenta la ciudad las oportunidades y amenazas previsibles del entorno (análisis externo) con los puntos fuertes y débiles de la oferta urbana (análisis interno).*

¹¹⁶ Conforme ARGILES (2003) o primeiro plano estratégico de cidades foi o de São Francisco (EUA) em 1982, que serviu de modelo para os planos de Nova Iorque, Chicago, Detroit, Dallas e Cleveland, porém os planos estratégicos ganharam notoriedade a partir da experiência de Barcelona (1987). Em dezembro de 1993, foi constituído o Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – CIDEU, tendo como finalidade articular colaboração teórica e técnica em matéria de planejamento estratégico de cidades entre países ibero-americanos.

planejamento estratégicos fundamentam-se no discurso da concorrência, da eficiência contra uma prolatada ineficiência do poder público e da competitividade.

Do mesmo modo que o conceito de planejamento estratégico empresarial é considerado um processo reflexivo e criativo de gerenciar a mudança de uma empresa como propósito de competição no mercado, levando em conta seus pontos fortes e frágeis, bem como as possibilidades futuras, e do ponto de vista da estratégia militar, significa reconhecer as deficiências do inimigo, para, a partir de estratégias pré-determinadas, atacar de forma organizada e com mais vigor, seus pontos fracos.

Essas teorias passaram a ser estudadas e adaptadas para a gestão das cidades, vinculando a idéia de cidade à de empresa, com a formulação de conceitos como o de competitividade regional, inserção mundial, “cidade-espetáculo”, “cidade-empresa”, entre outros *neons* urbanos.

O conceito de planejamento estratégico de cidade mistura as duas lógicas, empresarial e militar, aplicando no planejamento urbano, deveria contar com o apoio dos empresários e oferecendo-lhes vantagens, canalizando para os mesmos os recursos públicos de forma concentrada.

Segundo GÜELL (apud ROSSETO, 2005, p. 170), as mudanças propostas pelos modelos estratégicos situam-se, basicamente, na descentralização das competências administrativas do Estado, na transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, no relacionamento com os agentes de desenvolvimento econômico, no reconhecimento dos movimentos sociais (organizados) como parte do processo de tomada de decisão; no estímulo ao componente de rivalidade entre cidades, na incorporação das inovações tecnológicas e na maior transparência na gestão¹¹⁷.

Conforme ARGILES (2003) as características mais significativas do planejamento estratégico de cidades são: a) a identificação das vantagens competitivas da cidade e b) o comprometimento da sociedade civil e a classe política num projeto de visão a longo prazo que necessita de tempo e recursos para consolidar-se e requer a participação de agentes sociais.

¹¹⁷ Dentre as formas de planejamento empresarial, está o planejamento estratégico, com suas variáveis. BRINDLEY et. al. (apud ROSSETO, 2005, p. 170) identificam três subtipos: *trend plannin*, *leverage planing* e *private-manegent planning*.

Com a defesa de tais conceitos por urbanistas e com sua assunção por governos¹¹⁸, o planejamento urbano deixou, gradativamente, de preocupar-se com questões relacionadas ao crescimento urbano e à planificação das cidades, e a sua função principal passou a ser “azeitar a máquina”, para a os empresários obterem lucros (ou sobre-lucros) com o planejamento da cidade.

Nesse contexto é impressionante verificar como os planejadores urbanos, ao mesmo tempo nas nações ricas e nos países periféricos, passaram a ser confundidos com os seus tradicionais adversários – os empreendedores. O que não é culpa dos planejadores urbanos, mesmo porque, nos tempos de desregulamentação econômica e implementação de modelos políticos hegemônicos, estes deixaram de ter capacidade política de decisão. O modelo mundializado possui metodologia pré-determinada sugerida pelos organismos internacionais de financiamento, restando aos planejadores adaptá-los para não ficar fora da corrente.¹¹⁹

Ocorre uma *maquiagem* do planejamento estratégico tradicional, que ressurgiu no início da década de 1990, sob novas dimensões políticas: mundialização dos mercados, competição empresarial e desregulamentação. No início da década de 1990, toma forma o conceito de *city-marketing*, do qual podemos identificar duas grandes correntes: o “modelo globalista” e o “modelo californiano”.¹²⁰

De acordo com BORJA E CASTELLS (apud KLINK, 2001: 35), o modelo globalista é baseado na competitividade urbana, em que a cidade poderia desenvolver várias ações e incentivar a instalação de atividades de valor agregado, através da implementação de atrativos, como museus, parques tecnológicos, zonas logísticas, centros de convenções, etc.

¹¹⁸ No Brasil, temos como exemplo o planejamento da cidade de Curitiba, e, no plano mundial, o caso-modelo de Barcelona.

¹¹⁹ O conceito de cidade empresarial e competitiva teve grande influência das políticas das agências multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os consultores internacionais, desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990. Documentos como o World Economic Development Congress & The World Bank de 1998 apresentam receitas para que uma cidade seja competitiva para atrair investimentos de capital, tecnologia e capacidade industrial.

¹²⁰ A partir dos modelos estratégicos, surge o movimento chamado *new urbanism*. Conforme SOUZA (2002: 144), o *new urbanism* é um modelo de planejamento que não deixa, em última análise, de ser uma forma atualizada do empresarismo conservador, por não apresentar elementos de superação dos modelos tradicionais e pelo nível de comprometimento com os interesses empresariais.

O modelo globalista tem como meta final a competitividade urbana, o que, para HARVEY (1996), é típico do planejamento pós-moderno, com todos os problemas inerentes, como a concentração econômica, o empobrecimento, a periferização, e que embora reconheça melhor os ambientes da sociedade atual, a inclusão social tornou-se um meio, não um fim do sistema.

Nesse tipo de planejamento, as imagens assumem uma importância maior do que o próprio conteúdo das atividades implementadas, e a base social do planejamento geral, apesar de aparecer na sua justificativa, deixa de ser o fundamento que norteia ações e projetos urbanos, transformado em um macro-planejamento balizado pela valorização econômica dos solos.

Temos, também, o chamado “modelo californiano”, defendido por Michel Storper e outros autores, e que constitui, conforme KLINK (2000: 41), um exemplo típico de um raciocínio heterodoxo que mistura elementos da teoria do conhecimento, da teoria sociológica, da teoria econômica schumpeteriana e da geografia econômica.

A partir da distinção entre os diversos mundos de produção – industrial, comercial, intelectual – existentes em função da diversificação de padrões vigentes no mercado, indústrias e regiões podem desenvolver a capacidade de ganhar sobre-lucros temporários, os quais, por sua vez, proporcionam incentivos para a elaboração, a aplicação e a adaptação contínua de um conhecimento novo a respeito de produtos e processos, um enclave econômico temporário que vai criar um ambiente propício para novos investimentos.

Na medida em que os atores conseguem criar um ambiente propício à inovação e ao dinamismo, a cidade torna-se competitiva e relativamente independente, a cidade aparece como centro de inovação tecnológica.¹²¹

Outra dimensão econômica desse modelo refere-se ao inter-relacionamento de atores e empresas dentro da mesma cadeia produtiva. Ao contrário do mundo industrial, no qual o sistema de relações é basicamente hierarquizado, esse modelo possibilita uma rede densa de intercâmbio de informações e iniciativas de cooperação, estimulando um sistema de trocas, especialização e complementação, muitas vezes baseado em elementos culturais e históricos, enraizados no território. Além disso, essas redes de cooperação proporcionariam um maior grau de competitividade, implicando a necessidade de maior

¹²¹ Do termo original “*dynamic learning regions*”.

aproximação entre as empresas e, conseqüentemente, um maior potencial de desenvolvimento das cidades, o conceito de cidades-pólo.

Conforme ROSSETO (2005, p. 169), destaca-se nos modelos empresarialistas a dificuldade em estabelecer uma sintonia entre as rápidas mudanças do entorno e o tempo necessário para mudar as características estruturais de uma cidade, em razão do forte componente inercial, inerente aos próprios processos urbanos e aos movimentos da sociedade.

Ao mesmo tempo, o processo de intervenção é determinista e pressupõe uma “tropa” organizada de funcionários públicos ou empregados de empresas, que não poderiam reivindicar qualquer alteração de cronograma ou rota, o que, em muitos casos não condiz com a ineficiência do Estado no cumprimento de suas obrigações e nos problemas de contraprestações, infra-estrutura e corrupção política.¹²²

Esses modos de intervenção no espaço urbano, por meio da alocação de recursos privados em troca de liberações e de autorizações para obras e intervenções urbanas, possibilitaram, de certo, crescimento econômico em áreas e momentos específicos.

Porém, mais do que servir para a geração de valores sociais prolatados, como o aumento dos níveis de emprego e o aquecimento da economia, essas intervenções foram úteis, na prática, para a concentração de renda, o aumento da especulação imobiliária e para aumentar o problema da corrupção sistêmica na administração pública, que perdeu o papel fiscalizador, relegado aos sistemas de regulação, que não funcionaram a contento.

As cidades pensadas como empresa seriam inseridas na perspectiva da internacionalização dos mercados e da globalização da economia, com um aspecto diferenciador: a reverência ao “mito” da cidade tecnológica, da cultura e do lazer elitizado. Para competir, como toda mercadoria, a cidade tinha que ser atrativa para investimentos econômicos e culturais - o *fetichismo urbano*, sem necessariamente haver preocupação com a qualidade de vida e inserção social.

Cumprе ressaltar que no bojo desta perspectiva está o individualismo e as questões sociais, neste tipo de planejamento ficam relegadas a um segundo plano. A cidade deve ser

¹²² Uma das soluções apontadas pelas instituições de financiamento internacional para combater a corrupção sistêmica das administrações públicas seria dar mais transparência à administração, através da descentralização das competências e do aumento da participação e da fiscalização dos cidadãos, o que, via de regra, não ocorreu no país nem na América Latina.

dirigida não mais pelo técnico-planejador, mas pelo empresário-planejador, ou por especialistas em gestão de negócios, em geral vinculados a políticos corruptos ou lenientes e que necessitam de planejadores urbanos acrílicos ou conformados¹²³.

Juntamente com o conceito de cidade-empresa competitiva surgem as fórmulas para estabelecer níveis de competição. Dentre os “novos” sistemas de gestão das cidades propostos está o sistema de *governança*. FERNANDES (1996: 94-95) considera que um sistema de governança deve, necessariamente, ter as seguintes características e qualidades básicas: *responsabilidade, transparência, eficiência e previsibilidade*¹²⁴.

A incapacidade da diminuição das desigualdades sociais com a proposição de políticas sociais eficientes, bem como a competição desigual entre cidades com estruturas diferentes tornaram evidentes algumas das fragilidades desses modelos. Estabeleceu-se um estímulo a concorrência desleal entre cidades, situação não vista desde o início da revolução industrial. As políticas de oferecimento de vantagens ou incentivos fiscais aos empreendimentos revelam outro lado da questão: a diminuição das receitas próprias das prefeituras, sem compromisso com o retorno ou a contrapartida dos empresários.

Segundo VAINER (2000), a cidade-empresa, como o próprio nome indica, tem de ser conduzida como uma empresa, a qual não é exatamente um lugar de democracia, tanto que os funcionários que nela atuam não são contratados para discutir ou opinar sobre problemas relacionados àquela instituição.

Para BOBBIO (2002), sendo a democracia o único regime que considera o conflito legítimo, existem elementos altamente antidemocráticos em tais modelos: a unidade dos cidadãos da cidade para torná-la mais competitiva é um sentimento próprio dos nacionalismos autoritários, com a prevalência do consenso forçado e a supressão da

¹²³ *Urban Partnership & The TWU Urban Division* (1998, p. 4), documento do Encontro sobre cidades, promovido pelo Banco Mundial, concluiu que o “setor privado deve assumir a liderança” na direção das estratégias urbanas.

¹²⁴ Conforme a classificação de FERNANDES (1996), a *responsabilidade* está relacionada à responsabilidade ascendente no nível local, até os níveis mais altos do Governo, e à responsabilidade do Governo local em direção a seus eleitores; a *transparência* relaciona-se com a informação e divulgação do sistema, a fim de permitir que o maior número de pessoas participem do processo de tomada de decisões; a *eficiência* tem a ver com a utilização e a administração de recursos – humanos, tecnológicos, naturais e financeiros – para o processo de desenvolvimento metropolitano; a eficiência, como já visto, está relacionada à capacidade de resolver as demandas e à imparcialidade; *previsibilidade* relaciona-se com a possibilidade de os cidadãos saberem, de antemão, as regras de regulação social e econômica. Para a autora, tais qualidades dependem de iniciativas governamentais, sendo a responsabilidade e a eficiência qualidades características dos governos; a transparência e previsibilidade, em contrapartida, podem se relacionar tanto aos governos quanto aos protagonistas não-governamentais.

conflitualidade e a diferença. O pensamento único da cidade afasta o conflito e as diferenças e esconde os problemas sociais, para não atrapalhar a competitividade.

Os modelos estratégicos foram apresentados como proposta alternativa para a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Os elementos contraditórios de tais propostas – como a defesa da pluralidade, da diversidade ou da heterogeneidade da cidade – contrapõem-se à imposição de políticas planificadoras e do determinismo das relações urbanas sugeridas. Ainda que defendam subsidiariamente a existência de espaços para discussão pública e participação, seus resultados são bastante nefastos do ponto de vista social e no que diz respeito ao alcance da participação popular.

4.1.3 A cidade dos cidadãos: o planejamento participativo

A definição do que seja um tipo de planejamento participativo é uma questão ampla, porém, pode-se considerar, primariamente, como planejamento participativo qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva das populações nos processos de planejamento e gestão do território, independente da sua formatação.

Conforme LACAZE (1993, p. 57), a prática do urbanismo participativo desenvolveu-se, a princípio, nos países anglo-saxônicos, através do *advocacy planning* norte-americano, inicialmente como crítica acadêmica, e, depois, como prática de movimentos e organizações sociais, para, somente na década de 1980 configurar-se como política governamental.

Dentro da definição ampla de planejamento participativo¹²⁵, incluem-se, tipos como o planejamento comunicativo¹²⁶ e o planejamento estratégico-participativo¹²⁷, que possuem uma série de pontos em comum e algumas especificidades:

¹²⁵ Dentre outras experiências participativas temos as células de planejamento (*planungszellen*) idealizado na década de 1970 por Peter Dienal, que se constitui na escolha aleatória de pessoas de uma determinada localidade para discutirem problemas e apresentarem sugestões, os *public hearings* (audiências públicas) e *advisory committees* anglo-americanos a *Burgereteiligung* alemã que é previsão legal de participação das populações em obras públicas e nos planos de ordenamento territorial. Os *community planning* são uma experiência inglesa em escala micro-local em que há a intensa participação das populações.

Tanto a defesa acadêmica quanto as pressões populares a favor da participação política partem de uma reivindicação concreta de acesso ao poder e relacionam-se com a crítica da atuação do Estado nas democracias liberais. Mais especificamente, surgem da necessidade de democratização e controle popular sobre o planejamento, a atuação e a destinação dos recursos públicos, que comprometem diretamente a vida dos habitantes. O que levanta questões teóricas complexas, tais como a legitimidade do poder, o sistema de decisão e a qualidade da participação.

Ao contrário dos sistemas tradicionais de planejamento que se baseiam em sistemas de valores abstratos, acessíveis apenas a pessoas com conhecimento acadêmico, o planejamento participativo pode ser acessível a qualquer cidadão.

Há em todos os sistemas participativos uma mudança de posição do cidadão que repercute na mudança do tempo do planejamento (do futuro para o presente) e da noção de necessidade, elementos que qualificariam o planejamento participativo como uma dimensão do planejamento adequada à noção republicana de democracia e com a dinâmica das cidades na pós-modernidade.

¹²⁶ Modelo de planejamento influenciado pelo pensamento de Habermas e defendido por HEALEY (1995) e FORESTER (1999), possui uma abordagem de resolução de conflitos mediante a reunião de *stakeholders* (lideranças) em torno de uma mesa de discussão.

¹²⁷ Podemos incluir como modelo de planejamento participativo, o chamado “planejamento estratégico participativo”, o qual surge, na década de 1990, como síntese dos modelos empresarial e participativo, em razão do desgaste do planejamento estratégico e da opção por um sistema mais “moderado” de planejamento participativo. Conforme ROSSETO et. al. (2005, p. 176-177), desvincula-se do termo “planejamento” a idéia do planejamento normativo de caráter regulatório, buscando-se uma forma mais crítica e aberta de planejamento e gestão. O sistema visa a traçar estratégias em longo prazo e a buscar consenso, não sendo tão vinculado à competição mercadológica entre cidades. O modelo traz conceitos e procedimentos do planejamento estratégico empresarial clássico, mas sua essência é alterada conforme as necessidades e pressões populares, ou seja, possibilita a deliberação popular. Como opção governamental, especialmente dos governos de esquerda, é defendido como modelo capaz de fortalecer as entidades representativas e a participação dos cidadãos. As metodologias de implantação do PEP incorporam instrumentos de participação comunitária em todas as etapas dos planos, desde a escolha do modelo de desenvolvimento até a sua avaliação e revisão, incluindo estratégias de mobilização, leituras técnicas e comunitárias, discussão sobre o funcionamento das audiências, conferências e conselhos. O objetivo do PEP é estimular a participação da comunidade e possibilitar consensos quanto ao futuro das cidades, entretanto, como aponta ROSSETO et. al. (2005, p. 186), “fórmulas impostas dificilmente são assumidas pela população e consenso fabricado por pequenos grupos não alavanca as ações necessárias à implementação de mudanças estruturais”. A utilização do princípio participativo como estratégia ou marketing não legitima por si só as políticas urbanas, mesmo porque é determinado de cima para baixo. Embora meritório, do ponto de vista da abertura para a participação, o modelo ainda falha na capacidade e no estímulo à auto-determinação e à racionalidade das decisões.

A noção de titularidade republicana na política remete ao problema central da legitimidade do sistema de decisão, o que, por seu turno, está relacionado com o grau de participação dos cidadãos na política¹²⁸.

Para LACAZE (1993, p. 64-69), para ser considerado participativo, o método deve corresponder a intensidades determinadas de participação: um *primeiro grau de participação* consiste, essencialmente, em informar, dar conhecimento, disponibilizar informação. Para o autor, é possível contestar que a informação, embora relacionada de fato à participação, não é suficiente para considerar um sistema como participativo, porém, se não houver comunicação, não há participação.

O *segundo grau de participação* consiste em ampliar os procedimentos administrativos regulamentares, introduzindo sistemas de consulta ou de pesquisas públicas. A formalização desses processos permite “ganhos” às populações, no sentido de observação das determinações tomadas pelo público; porém, essas condutas são comprometidas com a iniciativa da autoridade pública competente, e esta última deve conservar toda a liberdade de decidir levando em conta, na seqüência das operações, as sugestões que lhe foram propostas.

O *terceiro grau de participação* é aquele em que há a partilha do poder de decisão do Estado. Há uma renúncia por parte dos poderes constituídos da capacidade de decisão

¹²⁸ Marcelo Lopes de Souza (2002) propõe um método de avaliação que conforma os modelos de planejamento ao grau de participação das comunidades envolvidas, usando a escala de avaliação inspirada na clássica “escada da participação popular”, de Sherry Arnstein (1969), com categorias que vão da coerção à auto-gestão. A classificação proposta compreende as seguintes categorias, em linha evolutiva: a) *Coerção*: situações em que não existe sequer democracia representativa, típico dos regimes de exceção. b) *Manipulação*: situações em que as populações são induzidas a aceitar uma intervenção sem intenção de diálogo. c) *Informação*: nesse caso, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. d) *Consulta*: quando a própria população é consultada sobre as intervenções. A consulta, entretanto, não garante o compromisso de que as opiniões serão incorporadas. e) *Cooptação*: refere-se à cooptação tanto de indivíduos como de segmentos ativos, que são convidados a participar de postos da administração. f) *Parceria*: situação não meramente consultiva ou cooptativa, em que Estado e sociedade colaboram em um ambiente de diálogo e de razoável transparência. g) *Delegação de poder*: vai além da parceria, situação em que o Estado abdica de atribuições em favor da sociedade. h) *Autogestão*: caso em que não há a presença de instância de poder acima da sociedade. Para Souza, as categorias “a” e “b” são situações de *não-participação*; as categorias “c”, “d” e “e” são situações de *pseudo-participação*; e as categorias “f”, “g” e, obviamente, “h” correspondem a modos de planejamento e gestão fortemente democráticos, ou seja, de *participação autêntica*. A “parceria” e a “delegação de poder” consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. A “autogestão” é uma situação, na opinião do autor, mais complexa, praticável apenas em casos periféricos e específicos, pois necessitaria de uma transformação profunda da sociedade; no entanto, alguns traços dessa categoria podem ser identificados em alguns instrumentos de gestão aplicados. A avaliação da autogestão pode ser feita através de uma classificação da autonomia, considerando-a, “em sentido fraco”, relacionada a instituições específicas, à conquista ou à perda de determinados direitos, etc. sem que se perca o seu horizonte; e, “em sentido forte”, relativa ao projeto de uma sociedade basicamente autônoma.

em determinados assuntos, ficando estes adstritos ao conteúdo das decisões populares¹²⁹. Nesse grau de participação, muda-se a estrutura do sistema de decisão, e entra-se no campo da prática da gestão.

A decisão pública não somente fundamenta as deliberações como também vincula a prática do administrador. Em geral tais sistemas de participação são determinados a partir de marcos legislativos e dentro de limites pré-estabelecidos. A estrutura do sistema de decisão configura a estrutura como participativa, pois há a vinculação da decisão pública com a prática administrativa.

Há, ainda, *uma participação de quarto grau*, caracterizada pela auto-gestão ou participação autônoma, em sistema radicalmente democrático. Podemos destacar a perspectiva habermasiana, no sentido mais radical da deliberação e também a corrente *automicista*, defendida por SOUZA (2002, 2007), fundada na idéia da autonomia individual e coletiva, e, dessa forma, a legitimidade do planejamento e da gestão está atrelada à participação dos envolvidos nos processos decisórios¹³⁰.

Tal tendência, conforme SOUZA (2002) aponta para a possibilidade de grande interdisciplinariedade, com amplo grau de abertura para os processos de participação popular, e que estimula, *teoricamente*, uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis.

A dificuldade de operacionalização de um projeto de autonomia é uma das questões críticas desse modelo. Um caminho defendido por SOUZA (2002) que tornaria possível combinar avanços menores, num horizonte radical, como condição para eficácia da ação, seria considerar a existência de diferentes graus de autonomia. Esse sistema permitiria

¹²⁹ O orçamento participativo é um instrumento institucionalizado de determinação de parcelas do orçamento público municipal para a execução de obras decididas pelas populações. As experiências dos orçamentos participativos têm servido como fundamento para o rompimento com os sistemas tradicionais de representação, uma vez que as populações decidem diretamente sobre parcelas dos orçamentos públicos, vinculando os administradores. O orçamento participativo vai além do controle parlamentar, estabelecendo um controle direto e efetivo das finanças públicas pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia política e pedagogicamente do processo. Os orçamentos participativos, para SOUZA (2002), são entendidos como objetos interdisciplinares (ou transdisciplinares), por envolver aspectos que vão desde as estratégias para promover a participação do maior número de cidadãos a uma preocupação com a dimensão espacial e de justiça social do processo orçamentário.

¹³⁰ A idéia de autonomia tem como principal fonte de inspiração a obra do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis, *A instituição imaginária da sociedade* (1975). Para SOUZA (2002: 184), a grande diferença entre o planejamento com viés *automicista* e as outras correntes de planejamento é que, ao contrário delas, não se trata de endossar a instância de poder do Estado, separada e acima dos cidadãos. Em uma sociedade autônoma, o planejamento seria um “*autoplanejamento*” radicalmente democrático e flexível, o qual, teoricamente, muito pouco se distingue do pensamento de Habermas.

avaliar avanços e retrocessos que representam em ganho ou perda de autonomia “em sentido fraco” – referente a instituições específicas, à conquista ou à perda de determinados direitos, etc. –, sem que houvesse a perda do horizonte da autonomia “em sentido forte” – referente ao projeto de uma sociedade basicamente autônoma –, o que é uma percepção inconclusiva, porque ainda não responde como se alcançar tal sociedade autônoma.

De todo exposto, podemos considerar como modelos participativos os que possuem um *input* mínimo da participação, não somente a intenção de participação deve estar expressa, mas os instrumentos e ambientes efetivados. Um modelo de planejamento participativo relaciona-se com o sentido da democracia participativa, tanto do ponto de vista do lugar dos cidadãos nos processos políticos, bem como da racionalidade, liberdade e comunicação, porém com técnicas de efetivação, como instrumento de política ou prática de intervenção governamental.

4.1.3.1 A cidade comunicativa: Uma definição fora de lugar?

[...] a política ou o planejamento democráticos exigem o consentimento que brota dos processos críticos de ação coletiva, não do silêncio ou de uma linha de partido.

Jürgen Habermas

Entre as tipologias de planejamento urbano descritas por SOUZA (2002, 2007), o planejamento *comunicativo/colaborativo* ou ainda *deliberativo* decorre do trabalho de autores como HEALEY (1995) e FORESTER (1999) que influenciados pelas reflexões de Jürgen Habermas, defendem, no contexto do agir comunicativo, serem possíveis acordos voluntários em nome da cooperação, em prol de uma espécie de estado de bem-estar social, fundado no consenso e na determinação racional dos atores envolvidos no processo¹³¹.

¹³¹ Por se tratar de uma simplificação, discordamos da afirmação de SOUZA (2002) de que o pensamento habermasiano seja vinculado estritamente ao ideário social-democrata. Souza considera ambígua a idéia de consenso entre grupos sociais distintos, “uma vez que não defende abertamente a participação popular nem a modernização capitalista, se constituindo na defesa de uma espécie de ‘liberalismo de esquerda’, de difícil identificação, uma vez que o discurso de inclusão social e as práticas de gestão são geralmente desconexas”. Embora sendo uma referência para a social democracia européia, essa opinião reduz a importância da teoria

A defesa da legitimidade democrática e elementos da Teoria de Ação Comunicativa proposta por Habermas e a noção de esfera pública de Hannah Arendt, influenciam na proposição de autores como FORESTER (1994) de um modelo de planejamento de discurso reformador.

Surgida como uma das respostas à contradição dos pensadores marxistas do planejamento urbano do fim da década de 1970, a solução habermasiana proposta por FORESTER (1980). Para Habermas, o capitalismo tardio justificava sua própria legitimidade por meio de um complexo conjunto de distorções comunicacionais, destinadas a ocultar, através das estruturas de poder do Estado, qualquer compreensão racional da posição dos indivíduos em sociedade.

A lógica do sistema capitalista, segundo Habermas, é tornar os indivíduos impotentes para compreender a sociedade e de identificar, nesta, a sua própria posição, portanto, extinguir a possibilidade de os cidadãos participarem de decisões relevantes para suas vidas.

Conforme FORESTER (apud HALL, 1995, p. 401):

[...] na medida em que são arengados, apaziguados, enganados e conclusivamente persuadidos de que a desigualdade, a pobreza e saúde precária são problemas pelos quais a vítima é responsável ou problemas tão “políticos” e “complexos” que possivelmente eles nada tenham a dizer sobre o assunto. Habermas afirma que a política ou o planejamento democráticos exigem o consentimento que brota dos processos críticos de ação coletiva, não do silêncio ou de uma linha de partido.

Ainda, para FORESTER (1980, p. 283), Habermas apresenta propostas para que, através da ação comunicativa, os planejadores aproveitem e aperfeiçoem o conhecimento técnico na atividade prática a ser desenvolvida¹³²:

democrática habermasiana a alguns dos seus aspectos, além de não estabelecer criticamente a relação entre o pensamento de Habermas e a inclusão dos cidadãos na cena política.

¹³² A influência do trabalho de Habermas fica clara em várias determinações e resoluções atuais sobre a “política urbana”, como as exaradas no âmbito do CNDU e Ministérios das Cidades versando sobre a metodologia participativa na elaboração dos planos diretores participativos, os itens leitura comunitária, obrigatoriedade das audiências públicas e, essencialmente, o sistema de consulta às populações seriam tentativas de impor aos planejadores públicos a instância comunicativa do processo.

Ao reconhecer a prática do planejamento como uma ação de comunicação normativamente estruturada segundo o papel do qual desempenha, distorcendo, encobrendo ou revelando ao público perspectivas e possibilidades que a estes se deparam, uma teoria crítica do planejamento ajuda-nos tanto prática como eticamente. Eis a contribuição da teoria crítica do planejamento: pragmatismo com capacidade de visão – revelar alternativas corretas, corrigir falsas expectativas, opor-se ao cinismo, estimular a pesquisa, difundir a responsabilidade, o compromisso e a ação política. A prática do planejamento exercida criticamente, tecnicamente hábil e politicamente sensível, é uma prática organizadora e democratizante.

Conforme RANDOLPH (2007) a apropriação da teoria habermasiana permite ao uma crítica rigorosa com relação às abordagens instrumentalistas do planejamento urbano cujo objetivo é a mera reprodução do sistema político dominante. HEALEY (1993) vai explicitar uma série de elementos como constituintes de um processo de planejamento *comunicativo* ou, como o chama mais tarde, *colaborativo*.

A autora defende que um planejamento democrático deve ter como elemento básico o debate de idéias. Observa que a construção de consensos como uma das formas desse planejamento usada crescentemente para lidar com problemas sociais e com valores conflitantes. Os processos de geração de consenso não dizem respeito apenas à concordância dos envolvidos no planejamento, mas exigem experimentação, aprendizado, mudança e a produção de significados compartilhados mas também ao estímulo e promoção de novos cenários através de uma *bricolagem colaborativa*.

No dizer de RANDOLPH (2007) as principais características deste modelo de planejamento comunicativo são:

- (i) rompe, em determinada medida, tanto com a atribuição de responsabilidade exclusiva pelo planejamento a uma instância política específica – ao Estado – apesar de não negar a presença de planejadores e sua responsabilidade para a realização do processo;
- (ii) abandona, igualmente, o tradicional esquema da decisão sobre meios com fins determinados, por um lado, e a subjacente racionalidade da eficiência, por outro. Aqui, não só a formulação dos objetivos faz parte do próprio processo de debates, mas também a construção das próprias arenas nas quais os conflitos aparecem, se explicitam e podem ser mediados.
- (iii) O planejamento colaborativo está voltado à mediação de conflitos e interesses e exige, por isto, a troca e circulação de informação irrestrita o que, por sua vez, deve ser assegurado através

de uma ética do discurso onde todos merecem respeito, tem a mesma voz e mesmo direito de se expressar.

O planejamento comunicativo, no dizer do autor, significa um avanço em relação aos modelos anteriores na medida em que se posiciona contra vertentes instrumentalistas, burocráticas e tecnocratas. Procura oferecer a *mediação* entre duas esferas da sociedade: os sistemas econômicos e burocráticos com suas racionalidades estratégicas e instrumentais e, por outro lado, o mundo da vida com sua racionalidade comunicativa.

A definição de planejamento comunicativo talvez esteja fora de lugar, pois a deliberação é um das formas de exercício e de qualificação dos sistemas democráticos através da participação popular, sendo a deliberação um dos modos de exercício do poder político democrático através da comunicação efetiva, livre, e racional das populações envolvidas.

Em uma dimensão comunicacional somente é possível admitir ou legitimar um tipo de planejamento urbano democrático em que haja a participação efetiva dos envolvidos.

Nesta perspectiva, a identificação dos atos da fala, do auditório universal (PERELMAN, 1959 apud ATIENZA, 2002), do caminho do discurso (TOULMIN, 1958 apud ATIENZA, 2002) e de elementos externos subjacentes aos processos democráticos encarados como padrões de racionalidade legitimadores dos processos como um todo. Em todo planejamento participativo, a “leitura técnica comunitária”, a “decisão pública” e “compromisso político” são técnicas fundamentais de legitimidade democrática.

Habermas foi um dos principais autores a lançar luz sobre o aparente conflito entre racionalidade e participação, ao propor uma concepção da vida social baseada na distinção entre sistema e mundo da vida, e ao chamar a atenção para a existência de outra forma de racionalidade que não a cognitivo-instrumental: a racionalidade comunicativa. Demonstra, em seus trabalhos, de que modo a coordenação das ações pode ocorrer tendo como base os procedimentos que se estabelecem por meio da interação possibilitada pelos processos de comunicação:

Este conceito de racionalidade comunicativa possui conotações que em última análise se remontam a experiência central da capacidade de atuar sem coações e do consenso geral que na comunicação

argumentativa os diversos participantes superam a subjevidade inicial dos seus respectivos pontos de vista e formam uma comunidade de convicções racionalmente motivadas que asseguram a participação na unidade do mundo objetivo e na intersubjetividade do contexto que desenvolvem suas vidas. (HABERMAS, 2003, p. 27)¹³³.

Segundo AVRITZER (1996, p. 113), com suas teorias Habermas pretende contribuir para a valorização da interação social e a compatibilização da democracia com as esferas administrativas e instâncias nas quais se dão as discussões políticas. Ao evidenciar as diferenças entre subsistemas e mundo da vida, bem como entre racionalidades que se localizariam em diferentes esferas sociais, separa o *político* do *social*, sem estabelecer uma relação hierárquica entre tais campos, Ao mesmo tempo, porém, permite o estabelecimento de novas formas de interação entre os mesmos, através da constituição da esfera pública, “uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem.”

A democracia, nessa dimensão, pode ser entendida como um “processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação [...] capaz de proceduralizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública” (AVRITZER, 1996, p. 123).

As contribuições de Habermas sobre a democracia permitiram analisar a realidade social e política não apenas com base nos aspectos formais das democracias representativas, mas também com base na forma como os atores sociais comunicam-se e atuam em suas comunidades.

O instrumental teórico e conceitual de Habermas permite, ainda, que analisemos as práticas das políticas públicas, onde se insere o planejamento urbano, enquanto processos argumentativos. Tais processos, baseados em racionalidades comunicativas servem, entre outras coisas, para avaliar o(s) discurso(s) e práticas de planejamento urbano.

Também influenciadas pelo pensamento de Habermas, surgem outras propostas de planejamento urbano *comunicativos*, entre as quais estaria o planejamento retórico

¹³³ Do original em espanhol: “Este concepto de racionalidad comunicativa posee connotaciones que em última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas.”

(SECCHI apud KRAFTA, 2002, p. 200), que sustenta a utilidade de considerar a atividade de planejamento, enquanto uma estrutura discursiva, como ato comunicativo importante de um sistema estruturado de interações sociais.

Os “textos do planejamento” seriam referências importantes para a configuração de um saber argumentativo do planejamento urbano. Para THROGMORTON (apud KRAFTA, 2002, p. 201), o planejamento é uma atividade eminentemente retórica, e, contrariando a objetividade preconizada pelo planejamento técnico, no modelo retórico, a atividade vai sendo formatada de acordo com fatores comunicacionais, como o discurso e a imprevisão.

Conforme KRAFTA (2002, p. 201-202), essa visão “é condizente com o contexto sócio-político vivido pela maioria das sociedades contemporâneas, onde a democracia multiplica os agentes, diversifica os pontos de vista e facilita a emergência de sistemas múltiplos de valores”.

Outra forma de planejamento comunicativo é o chamado “sistema de suporte à decisão”, configurado como um conjunto de instrumentos capazes de acompanhar uma determinada dinâmica de decisão que pode ser contínua ou ampla. Enquanto os planos trabalham em dimensões “desejáveis” ou deterministas, os sistemas de suporte à decisão agem de forma processual, em que as metas são constantemente reavaliadas ou modificadas, seja pela interação ou integração de estruturas urbana, seja pela decisão dos agentes, em um sistema de formulação de políticas abertas ou difusas¹³⁴.

Nos sistemas comunicacionais o planejador urbano aproxima-se, no dizer de KRAFTA (2002, p. 204), da definição que Stingler dá ao economista: aquele que, normalmente, vem trazer más notícias à população. O papel do planejador urbano passa a ser de orientador, a partir do seu conhecimento técnico, do domínio das questões de natureza técnica, tornando-se uma espécie de *facilitador* para a decisão comunitária, o que

¹³⁴ Conforme SOUZA (2007, p. 199-229) poderiam incluir-se como formas deliberativas o padrão formal do *Bürgerbeteiligung* alemão (literalmente, participação dos cidadãos) garantida por lei, obrigatório para as municipalidades na aprovação de obras, mas meramente consultivo, as formas de *community planning* inglês atuais onde há a interação efetiva dos cidadãos, desde a concepção até a controle, mas em escala micro-local, até o *Bürgerhaushalt* (orçamento cidadão que ocorre em bairros de Berlin) e o *budget participatif* (o orçamento participativo de Saint Dennis, na França), com influência do orçamento participativo de Porto Alegre, porém, no dizer do autor, despidos do vigor crítico e da relativa radicalidade da experiência portoalegrense.

o aproximaria do *advocacy planning*, com a diferença, porém, do sistema estar focado na deliberação e na comunicação racional e não somente na requisição de direitos.

O planejamento comunicativo pode ser considerado uma das formas de planejamento participativo, contando com racionalidades ou ênfases específicas argumentativas essenciais para a configuração de qualquer tipo de planejamento participativo.

A comunicação é uma estrutura essencial das sociedades pluralistas, que, a partir da esfera pública, legitima a racionalidade das decisões. Fica, assim, difícil compreender o sentido da democracia atual sem a deliberação e a comunicação racional dos envolvidos. A diferença ou *déficit* do modelo comunicacional está na dificuldade de promover um modelo de equilíbrio e de estímulo a participação popular.

4.1.4 Por um planejamento urbano emancipatório

De todo exposto, percebe-se que algumas das questões mais importantes em relação à instituição do planejamento participativo referem-se mais a questões de natureza práticas e instrumentais do que teóricas, tais como: a forma de institucionalização, a identificação dos beneficiados, o modo de participação da sociedade, o ambiente da participação, o controle dos excessos, a vinculação das decisões, etc.

Em uma dimensão participativa seria possível admitir ou legitimar um tipo de planejamento urbano através de processos que vão se formatando temporariamente e com a participação dos sujeitos neles envolvidos. Isso incluiria, também, temporalidades e espacialidades diferenciadas, como o reconhecimento crítico das posições hegemônicas e contra-hegemônicas, das especificidades globais e locais e diferenças pessoais importantes (SANTOS, 2000) e do reconhecimento e atuação de uma comunidade crítica (DUSSEL, 2000, p. 473-476).

Estabelecer-se um “diálogo de iguais” no planejamento urbano em realidades políticas e sociais diferenciadas é uma difícil pretensão. Parece que o problema da instrumentalização de sistemas participativos parte de um padrão básico de participação,

com oferecimento da *garantia* a participação, e a partir desta *oferecer* os caminhos para um sistema de participação ampliada.

Com base nas três teses formuladas por SANTOS e AVRITZER (2002) para fortalecer a democracia participativa, pode-se arriscar a determinação de um tipo de planejamento participativo desinstitucionalizado, fundado no *fortalecimento da demodiversidade*, com a deliberação pública ampliada e o adensamento da participação; no *fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global*, com a proposição livre de políticas públicas alternativas; e na *ampliação do experimentalismo democrático*, arriscando gestões mais autônomas.

COSTA (2008) propõe a construção de uma abordagem a partir de um conceito híbrido de planejamento democrático, de políticas públicas e de participação. Para o autor, nas últimas décadas, há um aparente consenso em torno da centralidade da participação social e da importância da constituição da esfera pública democrática e participativa:

À direita e à esquerda do espectro político, ainda que a partir de percursos diferentes e em conformidade com objetivos distintos, cientistas sociais, atores sociais, lideranças políticas e burocratas sustentam que a participação é essencial no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas, que o controle social contribui para a construção de democracias estáveis e para o êxito das políticas redistributivas, que a inclusão do olhar dos atores sociais humaniza as políticas sociais e traz esses atores para o centro de suas questões.

O princípio da participação social, há tempos, tem aparecido nas receitas de *inovação democrática*, em face da crise enfrentada pelas instituições da democracia representativa, como forma de melhorar a qualidade e dotar a sociedade de melhores sistemas de controles¹³⁵. O consenso em relação à participação, entretanto, não informa sobre a qualidade dessa participação. Ainda segundo COSTA (2008), questões fundamentais acerca da participação não acompanham tais receitas:

Mas, afinal, o que é participar? Quais as motivações e racionalidades estão envolvidas nas práticas sociais participativas?

¹³⁵ A discussão teórica acerca da institucionalização da participação política pode ser encontrada em PUTNAM (1996 e 2000), HABERMAS (1993 e 2002), SANTOS (2000 e 2006) e AVRITZER (2004)

Essas práticas pretendem, de fato, favorecer a construção coletiva de um projeto de sociedade? Pretendem, ao menos, favorecer alguma proposta de reforma social? Ou, no fundo, trata-se apenas de um formalismo, ancorado em um discurso que também consegue adesão na esfera pública? De qual participação falamos? Podemos mesmo falar de participação e de *horizontalidade* em um contexto de tantas e tão profundas desigualdades?

Nesse sentido, SOUZA (2002) observa, com propriedade, que os riscos de uma instrumentalização conservadora para as práticas de planejamento participativo são reais, e relacionam-se com a legitimação ideológica do capitalismo e a sua influência no desenvolvimento urbano. Assim, há que se tomar cuidado com o uso instrumental da participação, por sistemas como o da chamada governança participativa¹³⁶, conforme refere GAVENTA (2006):

Alguns argumentam que a participação é sujeita a abusos, e seguidamente capturada por elites, podendo ela mesmo se tornar uma “nova tirania”. Outros argumentam que as propostas de participação têm uma visão restrita do poder, e que a participação tem falhado no ideal e na capacidade política de resolução de demandas. Entretanto, os problemas referem-se mais ao fato das formas de participação ter sido facilmente capturadas e cooptadas pela agenda neo-liberal. Ainda outros examinam quem realmente participa nos novos espaços democráticos e estes espaços são, ou poderiam ser, mais inclusivos do que outras formas de representação¹³⁷.

O termo *governança* (do francês ‘*gouvernance*’), surgido do diagnóstico da ingovernabilidade, nos anos 1980, comporta várias definições. Segundo CALAME e TALMANT (2001: 21-25), é a capacidade das sociedades humanas dotarem-se de sistemas de representações, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, em um movimento voluntário. Essa capacidade de consciência (movimento voluntário), de organização (as instituições, os corpos sociais), de conceitualização (os sistemas de representação) e de adaptação a novas situações é uma característica das sociedades humanas, mas isso não significa substituir integralmente a ação estatal, mas aperfeiçoá-la ou adaptá-la a uma realidade mais complexa, em que interagem diversos atores, em um misto de liberalismo e setor público, trabalhando com o objetivo de desenvolvimento econômico. Instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial, lastrearam o conceito de “boa governança”, ao se verificar que, sem boas estruturas públicas, o próprio desenvolvimento econômico e social é impossível. Para MELLO (1995:30 apud RIBEIRO, 1998: 112), o conceito de governança distingue-se do de governabilidade, que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político: “Enquanto a governabilidade se refere a condições de exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso desta autoridade. Nessa perspectiva [...] se coloca um conjunto de questões relativas ao formato institucional dos processos decisórios, as definições do *mix* público/privado nas políticas, a questão da participação e descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global de programas.” Em geral, os sistemas de governança misturam elementos da eficiência empresarial, com o controle público e a participação popular.

¹³⁷ Do original em inglês: “Some argue that participation is subject to abuse, is easily captured by elites, and can itself become a “new tyranny” [...]. Others argue that participation proponents have a naïve view of

As preocupações com a elitização da participação são relevantes: nem toda participação pode ser considerada efetivamente democrática. Embora ocorra um importante debate atual em torno da incorporação da sociedade civil nos processos deliberativos, é fundamental saber a qual incorporação refere-se.

Nas últimas décadas, inspiradas pelo debate da ampliação da deliberação, diversas propostas alternativas de desenhos institucionais e de métodos participativos vêm sendo formuladas e experimentadas – algumas enfatizando a questão da governança e do desenho institucional, ou enfocando a organização do Estado, sua governabilidade (*accountability*) e a institucionalização da participação; outras, salientando a capacidade de participação dos atores sociais e seu *empowerment*¹³⁸.

O desafio envolvido na questão da participação remete-se ao que FUNG (2004) chama de reconexão entre Estado e sociedade: trata-se de buscar novos canais de mediação, de resolução de conflitos e de “harmonização de interesses” a partir dos fóruns e dos encontros de mediação.

Contudo, como refere COSTA (2008), alguns problemas vêm sendo identificados à medida que as experiências baseadas em fóruns e conselhos estão sendo monitoradas e avaliadas. Um primeiro problema observado diz respeito à caracterização e à diferenciação dos atores sociais: quem são esses atores sociais? São cidadãos isolados ou são representantes de movimentos sociais? Quais interesses representam? Agregam-se a essas questões aquelas relativas à representatividade política desses atores, especialmente quando se observa a tendência de institucionalização dos espaços participativos.

Uma vez que a sociedade civil organizada assume novos papéis e atribuições na gestão pública, problemas quanto à legitimidade dessa participação passam a aparecer, especialmente pela falta de uma reflexão sobre a construção de representatividade a partir de tais organizações.

power, and that participation has failed to deal with the hard politics of party building and mobilization of demands [...], thus enabling weaker forms of participation to be easily captured and coopted by a neoliberal agenda. Still others examine who really participates in new democratic spaces, and the degree to which such spaces are – or can be made to be – more inclusive through other forms of representation”.

¹³⁸ Dentre estas propostas estão a *Empowered Deliberative Democracy - EDD* (RODGERS, 2005) e a *Empowered Participatory Governance - EPG* (GAVENTA, 2006), ou, ainda, a da *accountable autonomy* (FUNG, 2004).

No dizer de COSTA (2008), o que se tem observado é a construção, ainda que parcial, de diversas noções de representação na sociedade civil, mais ou menos compatíveis com uma perspectiva democrática. Ao problema da representação de interesses particulares acrescenta-se o das representações parciais, pouco legítimas ou desinteressadas no processo, com o uso do espaço institucional para finalidades distintas das finalidades públicas (representação de interesses particulares, classistas ou político-partidários). Acrescenta-se, ainda, os riscos derivados da institucionalização dessas deformidades representativas que podem ser criadas a partir das práticas participativas:

não se constitui numa órbita de legitimação, mas esfera de transmissão de pleitos supostamente justos [...] a circunscrição da democratização da esfera pública ao seu âmbito institucional, pode apresentar conseqüências políticas e analíticas danosas. Politicamente, ela pode representar a indução ao surgimento de atores que, apesar de serem formalmente delegados da sociedade civil, apresentam-se desvinculados dos anseios e expectativas políticas da população. Reproduzirão assim, nas arenas institucionais, sua lógica sistêmica, divulgando demandas constituídas no âmbito estrito da própria organização. (COSTA 2002, p. 98)

O risco, como bem anota o autor, é que a esfera pública transforme-se em uma esfera pública paraestatal, vulnerável à instrumentalização pelo Estado e/ou pelos grupos de poder, através da estatização ou da conformação da ação coletiva. Os riscos associados às questões da representação e da relação entre atores sociais e sociedade política são ampliados pelo processo de institucionalização dos movimentos sociais, visível na ampliação do número de ONGs e na “profissionalização” destas.

A estes problemas acrescentamos a questão da “espiral cínica da política” (NYE e ZELIKOW, 1994, p. 269), como um sistema retro-alimentado de interesses particulares, na participação reiterada de grupos específicos tomando “conta do jogo”, em várias instâncias de decisão, em razão da sua própria capacidade de articulação política ou financeira.

A institucionalização formal e o risco de cooptação das instâncias de participação (SOUZA, 2006, p. 454) contribuem para reforçar as demandas que as elites políticas vêm exercendo na condução das experiências participativas. Conforme COSTA (2008):

A forma como o Estado tem animado e dominado as experiências participativas suscita questionamentos acerca dessas práticas. De um lado, ao institucionalizar tais experiências, o Estado acaba assumindo o papel de “coordenador” dos processos, podendo controlar o processo participativo, definindo as regras da participação, a amplitude e a dinâmica do processo e mesmo a agenda das discussões. De outro lado, ao se observar o perfil dos participantes, nota-se uma massiva presença de atores que representam a sociedade política e as instituições governamentais. Em alguns processos, a presença de cidadãos que possuem algum tipo de vínculo ou relação com as instituições governamentais é majoritária.

Temos a identificação de irracionalidades nos atuais sistemas participativos: o *sistema jurídico-administrativo*, ocupado pelo Estado, com influência do setor empresarial; o *sistema econômico-administrativo*, ocupado pelas corporações econômicas; e, no outro pólo, o *mundo da vida*, onde estão as pessoas em sua rotina quotidiana e afastados do centro de decisão.

As práticas político-sociais de planejamento se dariam numa instância mediadora, da qual somente participariam âmbitos prevalentes, determinando normas e regras a serem obedecidas e cumpridas por toda a sociedade, sem que esta tivesse participado, efetivamente, das decisões. A única diferença entre o sistema participativo e o sistema representativo, é que, no segundo, *foi dada a oportunidade à participação popular*.

A espiral cínica da política alcança uma discursividade falaciosa não prevista nos sistemas representativos, pois passa a ser legitimada pela *não participação*. Como é oferecida a possibilidade de participação e as pessoas não participam são legitimadas as demandas do grupo participante, seja ele qual for.

Nesse contexto, ainda seria possível falar em participação legítima se alguns critérios de racionalidade não são observados como, por exemplo, qual a comunicação exercida nesses processos de planejamento? O que foi promovido para haver igualdade de participação? Quais efetivamente seriam os resultados e quais as pessoas afetadas pela participação? O que foi feito para incluir a comunidade das vítimas da exclusão na política.

A instituição de um modelo crítico e participativo-inclusivo poderia ajudar a resolver parte destes problemas. Este modelo se daria através: a) promoção de acordos/consenso prévio amplo para a determinação de critérios ético-rationais de participação, que garantisse a autonomia, a participação igualitária, acesso de todos

processos e a correção de desigualdades (caráter desigualitário). b) a instrumentalização ou formalização jusfundamental da participação política: configurando-se a dimensão normativa dos processos, promovendo a vinculação do Estado à dimensão participativa e ampliando-se garantias institucionais e políticas à participação ampla.

Para tanto é necessário promover um re-arranjo institucional em que as instituições formais e os grupos de poder participassem “por fora”, através de uma articulação clara para que não haja grupos prevalentes, o que iria enriquecer o processo de decisão administrativa.

No dizer de ALFASI (2003)¹³⁹:

Há um alto nível de tensão experimentada [...] para uma visão alternativa do planejamento democrático [...] que deve incluir algumas mudanças fundamentais na estrutura dos sistemas participativos. Primeiro, a política de planejamento deve ser claramente articulada, preferencialmente incluindo princípios explícitos, ao contrário da visão vaga que as formas de participação produzem hoje. Segundo, e mais fundamental, uma separação entre atividade política e avaliação do planejamento é necessária. [...] o que certamente irá criar clareza para a decisão do planejamento e capacitaria algumas regras de inspeção pública e assessoramento [...] a participação pública poderia se constituir em habilidade capaz de enriquecer a ação administrativa e corrigir muito dos erros de avaliação e decisões públicas, como é hoje.

Um planejamento urbano emancipatório deve fortalecer relações políticas, promovendo ambiente de diálogo e de equilíbrio, corrigindo desigualdades, potencializando os mais fracos, permitindo e facilitando o acesso a todos, até atingir-se uma racionalidade comunicativa mínima e aí sim podermos falar em legitimidade e validade da participação.

¹³⁹ Do original em inglês, extraído do texto de Nurit Alfasi: *Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience*, que avalia a partir dos planos territoriais em Israel uma série de problemas particulares ao planejamento participativo nos países democráticos.: “*It highlights the tension experienced [...] for an alternative view of democratic planning [...] must include some fundamental changes in the structure of planning system. First, planning policy should be clearly articulated, preferably including explicit principles, unlike the somewhat vague visions that form participation products today. Second, and much more fundamental, a separation between policy making and evaluation of planning applications is needed. [...], they would create certain clarity of planning decision and enable some degree of public inspection and assessment [...] public participation could become a complementary device capable of enriching administrative action and would no longer be mistaken for the main route of public evaluation or judgement, as it is today.*”

Um modelo de planejamento emancipatório, parte do mesmo fundamento político de outros modelos de planejamento participativo, da legitimidade das populações de participarem do planejamento e gestão das cidades, embora com ênfases diferenciadas na inclusão política, na correção dos abusos o que lhe confere uma maior estabilidade jurídica e política pelo reconhecimento das diferenças sociais e econômicas e pela mediação concretizadora do Estado.

4.2 Os contextos do planejamento urbano no Brasil

O planejamento urbano, historicamente executado no país, revela muito das ideologias políticas e da estrutura de poder da administração pública: do *higienismo e objetivismo tecnocrático*; das concepções *antiurbanas* da primeira fase da república, até o período Vargas, em que se dá a gênese da questão urbana com o início da industrialização; do *padrão higiênico funcional* dos primeiros planos de embelezamento; da *visão desenvolvimentista* das décadas de 1950 e 1960; até a *tecnoburocracia desenvolvimentista* dos governos militares, a concepção do planejamento urbano no Brasil revelou alguns traços característicos do exercício do poder político: a ideologia autoritária, o tecnicismo, a elitização das intervenções, o centralismo e a falta de participação popular ou comunitária.

Segundo VILLAÇA (1999, p. 183), desde a década de 1930, desenvolve-se, no Brasil, uma visão de realidade urbana que relaciona os problemas das cidades com o seu crescimento desordenado, sendo o plano diretor instrumento, técnica ou método para a sua solução. De acordo com o autor, o pensamento urbanístico, que veio nutrir a ideologia do planejamento urbano no Brasil, baseia-se na crença de que estaria na ciência (diagnóstico e prognóstico) e na técnica a chave para a solução dos problemas urbanos e o planejamento urbano confunde-se com a figura do plano diretor. Conforme o autor:

[...] a terminologia, a metodologia e o conteúdo dos planos, ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isto contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para sua manutenção do poder e para o exercício de sua dominação. VILLAÇA (1999, p. 182)

Dos “planos de melhoramentos e embelezamento” do início do século, passando pelo “planejamento integrado” e pelos “super-planos” das décadas de 1960 e 1970, até os “planos estratégicos e participativos” da década de 1990, o discurso do planejamento urbano no país é sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico.

O longo período ditatorial, no Brasil, contribui para a sustentação da ideologia do planejamento tecnocrático, com o objetivo de controle social e como resposta técnica aos “problemas” urbanos. O planejamento urbano, historicamente concebido no país, aparece como regulador e organizador do espaço urbano “desordenado”, como tentativa de solução dos problemas causados pela sociedade, em diferentes fases da nossa história.

No dizer de REZENDE (1982, p. 21), a função “salvadora” do planejamento tem revelado a sua postura em relação à realidade, em que os planos, projetos e demais políticas públicas de intervenção no espaço urbano buscam resolver a “crise urbana”.

Como a noção de crise varia conforme o espectador – podendo ser resultado da explosão demográfica, da falta de trabalho, da crise social, da estrutura cultural, etc. – e, especialmente, do poder público que se posiciona na condição de responsável pela solução dessa crise – há, em primeiro lugar, a necessidade de reconhecimento de que existem problemas a serem resolvidos e, em segundo lugar, a necessidade de definição do modo de intervenção – a ação a ser tomada.

Essas duas atitudes pressupõem tomadas de posturas “ideológicas” frente aos fatos sociais e as ideologias do planejamento urbano no país circulam entre diferentes conservadorismos: higienista, intervencionista e empresarial.

A postura ideológica conservadora do planejamento foi reforçada tanto pelas ditaduras militares, quanto pelo processo de mundialização dos mercados. Segundo VAINER (2005), o modelo político tecnocrático-centralista-autoritário do período militar, fundamentado no planejamento urbano físico-territorial e esvaziado em seu conteúdo político e social, passou a ser identificado como a atividade técnica de elaboração de planos diretores.

A qualificação dos planos é relacionada à sua concepção técnica, não havendo compromisso social com os resultados das intervenções, e sustentada pela ideologia da

supremacia do conhecimento técnico e científico e pelo exercício autoritário e arbitrário dos administradores e dos seus “projetistas”.

Até o final da década de 1980, as poucas cidades que possuíam algum modelo de planejamento adotavam sistemas centralizados e rígidos, o que, somado à falta de recursos, resultou na imensa gama de problemas crescentes em toda estrutura urbana do país.

Nesse contexto, os movimentos sociais urbanos organizados passaram a reivindicar direitos básicos, como a moradia e o saneamento, e a lutar para retirar a cidade do controle dos especialistas, ou, em outras palavras, passaram a defender a necessidade de democratizar as cidades, com o objetivo de, por um lado, descentralizar os processos decisórios – até então concentrados nos governos – e, por outro lado, ampliar os canais de participação popular, através de uma “nova” bandeira: a da reforma urbana.

A pressão dos movimentos políticos e sociais resultou na inserção do capítulo da reforma urbana na *Constituição Federal* de 1988, o que provocou um profundo corte normativo, que deveria provocar mudanças estruturais no modo de se fazer o planejamento urbano. A *Constituição Federal* prevê e, depois, o *Estatuto da Cidade* especifica, a democratização dos procedimentos com a participação dos cidadãos nas políticas públicas urbanas, instituindo uma “nova” dimensão do planejamento urbano, focada na participação popular.

O planejamento participativo ou *político*, no dizer de ABIB e OLIVEIRA (2001) efetivou-se, no país, como modelo de planejamento e gestão das cidades, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Conjuntamente com a edição de outras normas, o Estatuto da Cidade institui a idéia (princípio) da participação como diretriz fundamental com pretensão de eficácia, tanto do ponto de vista do processo de planejamento quanto da gestão pública.

Embora a ampliação dos canais de participação como os Conselhos e órgãos colegiados e a institucionalização dos orçamentos participativos nos últimos anos, o resultado desta ampliação é ambíguo:

é possível sugerir que mesmo nas experiências mais avançadas de participação popular na gestão pública [...], as duas correntes históricas do associativismo brasileiro (mais assistencialista ou mais reivindicatória) continuam presentes e entrelaçadas nas práticas associativas do município. [...] na medida que a corrente

denominada participacionista [...] institucionalizou instâncias de participação direta na gestão de políticas públicas, o ideário difuso e híbrido parece se reconstruir e impregnar grande parte dessas experiências inovadoras e experiências associativas (RICCI, 2002, p. 69-70).

Alguns dos aspectos dos estudos produzidos nos últimos anos com o objetivo de avaliar as experiências participativas, especialmente os que analisam as experiências dos Orçamentos Participativos, como os de AVRITZER (2003, 2004 e 2007), FEDOZZI, (1997) e SOUZA (2003) dizem respeito à propensão a participar.

Conforme COELHO E VERÍSSIMO (apud COSTA, 2008)

[...] a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitar participar desses fóruns têm dificultado a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação e gestão das políticas sociais.

Conforme COSTA (2008) as experiências brasileiras de planejamento participativo a nível local têm se institucionalizado mais por exigências das outras instâncias governamentais (obrigações decorrentes das leis federais e estaduais), do que por iniciativas próprias, “ocasionado um comportamento formalista e o que poderíamos denominar de ‘prefeiturização’ de muitos conselhos”. Esta situação de cooptação política das instâncias pelos políticos e pela burocracia estatal pode ter várias explicações.

Para AVRITZER (2004, p. 45) isto ocorre porquê “é baixa a percepção dos indivíduos sobre a sua capacidade de influir na política.” Essa percepção tem fundamento no desconhecimento e na relativa desconfiança quanto aos espaços participativos, como os conselhos e muitos dos orçamentos participativos municipais. Outra questão recorrente no debate, diz respeito à questão dos recursos e capacidades dos atores sociais para se engajar nessas práticas. Pessoas e grupos sociais com menos recursos tenderiam a participar menos, o que influi na composição das instâncias participativas e o que ocorre significativamente em relação aos conselhos. No dizer de RICCI, (2002, p. 72-96).

[...] os conselheiros não apresentam o perfil médio da população. Os conselhos atraem e envolvem segmentos mais organizados da sociedade. Assim, as práticas participacionistas não conseguiram, até o momento, se enraizar na cultura e práticas da política nacional. Nem mesmo nas localidades onde elas foram

implementadas por governos locais parece ocorrer uma mudança significativa na cultura política local, podendo-se sugerir que nos encontramos numa transição ou relação intrincada entre os modelos formais e tradicionais e modelos participativos de gestão pública. [...] a lógica seletiva da política formal brasileira [que] parece contaminar vários mecanismos de participação popular na gestão pública, e a renda aparece como fator de seleção ou exclusão política.

Esta elitização da participação tem relação com os interesses econômicos e empresariais que tendem a pressionar o poder público para o atendimento de suas demandas. Como há a obrigatoriedade formal da existência de órgãos colegiados de políticas públicas, a estratégia destes grupos passa a ser a controlar estas instâncias.

No dizer de VILLAÇA (2005):

É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* - querendo ou não - procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente - algo que se procura sempre esconder - diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática - que pressuporia um mínimo de igualdade - é difícil. Essa a principal razão da 'Ilusão da Participação Popular'. Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior do que a parte que aparece.

É possível concluir que as instâncias participativas formais no país tendem a um comportamento elitista e corporativista e no atendimento a demandas da burocracia estatal e empresariais, por isto, a análise da participação informal (ou não participação) talvez seja mais relevante do que a participação institucionalizada. Para AVRITZER (2004, p. 31), “a não-participação determina um número maior de elementos da sociabilidade no Brasil do que a participação.”

Este processo de formalização de interesses particulares por instâncias deliberativas pode ser contrastado em experiências como o orçamento participativo de

Porto Alegre, considerada uma das mais avançadas práticas de gestão administrativa¹⁴⁰, Embora o orçamento participativo não seja exatamente uma prática de planejamento é certamente um modelo de gestão que incorpora técnicas participativas, que pode servir de modelo para a constituição de um sistema de planejamento participativo.

O orçamento participativo de Porto Alegre inclui no seu modelo simplificado com a realização e cinco etapas ou rodadas¹⁴¹ e uma participação média nos seus quinze anos de experiência de onze mil pessoas por ano. O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é composto por 100 integrantes. Até 2002, a composição inclui oitenta e oito conselheiros, com direito a uma reeleição, escolhidos pela população nas dezesseis regiões e plenárias temática, dois membros indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre, dois membros indicados pelo sindicato dos municipais (SIMPA) e quatro membros pela prefeitura, sem direito a voto.

Conforme SOUZA (2007, p. 249) o orçamento participativo de Porto Alegre difere-se de outra centena de experiências participativas, tratando-se de um universo heterogêneo em relação ao tipo de participação institucionalizada, que vão de consultas (a grande maioria) e deliberação restrita a raros sistemas de parceria.

Para FEDOZZI (1997), na experiência do orçamento participativo de Porto Alegre contribuiu para a redução do clientelismo, o aumento da auto-estima coletiva da população e do sentimento de cidadania. A outra “utilidade” do orçamento participativo referido por SOUZA (2003 e 2007, p. 253) é a sua função de “escola de democracia”, como processo político-pedagógico de inclusão política.

Entretanto, embora a importância e dos ganhos políticos e sociais da experiência participativa, como prática política não está imune à pressões políticas e econômicas e

¹⁴⁰ Citado não só pelo Banco Mundial, mas por intelectuais como Cornelius Castoriadis, David Harvey e mais recentemente por Boaventura de Souza Santos, Fung, Wright e Gaventa como uma das práticas participativas mais importantes, inovadoras e transparentes.

¹⁴¹ Conforme disponível no site da prefeitura municipal de Porto Alegre, www.pref-poa.com.br o processo do Orçamento Participativo prevê: 1ª etapa: reuniões preparatórias nas regiões com a divisão do município em oito regiões de planejamento e nas plenárias temáticas, organizadas conforme a lógica setorial (circulação e transportes, saúde, educação, planejamento urbano, etc.); 2ª etapa: conhecida como primeira rodada, com a prestação de contas do exercício anterior, eleição dos delegados e discussão de problemas e prioridades; 3ª etapa: rodadas intermediárias, prestação de informações técnicas, discussão e seleção de prioridades de investimentos e eleição dos conselheiros; 4 etapa: assembleia municipal (julho), com a posse dos novos conselheiros e entrega das demandas. 5ª etapa: discussão da matriz orçamentária e aprovação do plano de investimentos para o ano seguinte.

interesses particulares. Na análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o autor alerta sobre a possibilidade de surgimento do “neoclientelismo” com delegados e conselheiros tentando atuar como “vereadorzinhos”, a profissionalização dos conselheiros (alguns conselheiros relatam que é necessário fazer um “estágio” como delegado antes de ser conselheiro), a falta de articulação entre planejamento e orçamento e ainda, pelas expectativas artificialmente geradas e o uso político do Orçamento Participativo, certa acomodação do modelo, faltando “reinventar” alguns processos.

Apesar dos problemas, a estrutura e a forma de decisão o orçamento participativo de Porto Alegre é um exemplo expressivo de democracia aprofundada capaz de promover emancipação social e inclusão política, pela capacidade de diminuir o círculo cínico da política, pela dificuldade de cooptação e manipulação, pela desinstitucionalização e estabilidade democrática do processo, a atitude propositiva no sentido de promover o diálogo e a inclusão política, a comprovada capacidade de correção de desigualdades econômicas e sociais

Aproveitando-se de experiências e dinâmicas participativas já testadas é possível promover-se um modelo emancipatório e inclusivo de planejamento urbano. Porém, fica latente o necessário compromisso político governamental no sentido da implantação de um sistema efetivamente participativo, bem como a pressão dos movimentos sociais e da própria sociedade.

Capítulo 5
Os fundamentos metodológicos:
Uma proposta para avaliação da participação popular no
planejamento urbano

5. OS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS: UMA PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO

A partir das perspectivas teóricas da democracia e do planejamento urbano, no estudo de caso proposto serão detalhadas experiências de gestão do planejamento e da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre.

A metodologia de pesquisa aplicada compreende a avaliação de processos específicos relacionados ao planejamento urbano de Porto Alegre: os projetos especiais e as áreas especiais, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o processo de revisão do PDDUA, analisados a partir de dimensões teóricas da democracia da participação popular e práticas, como da efetividade da participação e da percepção popular, para finalmente, qualificar o planejamento urbano executado em Porto Alegre do ponto de vista da democracia participativa.

5.1 A abordagem do planejamento e do plano diretor e seus aspectos metodológicos

Iniciando com um breve histórico do processo de construção e determinação das instâncias formais de participação popular no município, analisamos o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o seu atual sistema de gestão do planejamento em processos específicos relacionados à questão da democracia e da participação popular e alguns dos projetos e programas de gestão e planejamento urbanos mais importantes do ponto de vista da participação popular foram analisados separadamente.

Os processos escolhidos: os projetos especiais e as áreas especiais, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o processo de revisão do Plano Diretor são processos em que importantes interesses políticos e econômicos e os interesses difusos e coletivos são conexionsados e diretamente relacionados, sendo excluídos da análise os projetos pontuais e demais projetos e ações regulares e ordinárias.

Em um primeiro momento, o trabalho compreende a pesquisa e análise de documentos legislativos e administrativos, dados oficiais referentes à participação popular nos processos administrativos, em depoimentos e em entrevistas prestadas por autoridades públicas e pessoas que participam de processos de decisão relativas ao planejamento urbano do município.

Procurou-se verificar a contraposição de textos legislativos e administrativos com as opiniões e percepções das autoridades entrevistadas, o que permitiu recolher informações sobre a estrutura de decisão e o discurso político relacionado a cada um dos processos.

Em um segundo momento, a pesquisa procurou informar sobre a percepção do plano e do planejamento pela população de Porto Alegre. Os resultados desta etapa da pesquisa apresentam-se como *tendências* acerca da percepção da população em relação a discursos e ações político-administrativas.

A análise dos resultados comporta, assim, não só o reconhecimento das estruturas formais de decisão, mas também os processos e condicionantes políticos e sociais das decisões relativas ao planejamento e gestão urbanos do município.

Cada uma das experiências foi analisada ou conformada a partir de três dimensões teóricas: a dimensão normativa, a dimensão política e social relacionada à teoria democrática e o modelo de planejamento executado; e, em uma dimensão prática, do modo de decisão político-administrativo, desvelado a partir dos comportamentos e condicionantes políticos, como a efetividade da participação, a comunicação e do (re)conhecimento do plano e do planejamento por parte da população e os efeitos das decisões políticas tomadas.

5.1.1. Os fundamentos metodológicos

A dificuldade em encontrar critérios válidos para a determinação do que seja um planejamento urbano democrático necessita, no dizer de ABIB e OLIVEIRA (2008), primeiramente, pela definição teórica de planejamento urbano.

Os autores dividem a teoria do planejamento urbano entre o planejamento técnico-iluminista e o planejamento pós-iluminista ou político. Percebe-se que as

práticas de planejamento e de gestão urbanos atualmente executados no país mesclam essas duas definições e acrescentam outras definições para além da díade limitada proposta pelos autores.

Mesmo nas práticas consideradas mais democráticas de planejamento urbano fundem-se critérios técnicos e políticos, e a estrutura normativa dos planos diretores confirma isto. No método de análise proposto neste trabalho, cada um dos modelos teóricos pode ser claramente diferenciado, o que nos permite análises diferenciadas em situações específicas.

O chamado planejamento urbano político se consolida no país a partir da promulgação do Estatuto da Cidade. Este “novo” modelo de planejamento está vinculado à visão de mundo pós-regulatório, em que a atividade política de planejar ocorre em um ambiente complexo e incerto e que implica, especialmente em relação à participação popular, na configuração de um método de análise de dimensão particular: a *idiográfica*¹⁴², que possui a particularidade de não perseguir, necessariamente, uma generalização

Esse método está em oposição à dimensão *nomotética* e determinista das análises em geral sobre o urbanismo e o planejamento urbano que se vinculariam a um modelo de valoração e de racionalidade técnico-científico objetiva.

O método *idiográfico* permite, entre outras coisas, construir um método particular de análise, em que elementos formais (normativos, políticos e administrativos) mesclam-se com elementos informais não previstos e não pré-determinados e que podem ser validados em realidades políticas e sociais específicas e/ou indeterminadas (locais ou particulares).

Isso pode incluir valorações políticas e jurídicas não previstas das expectativas discursivas em casos específicos, partindo-se de uma conformação básica de um “padrão básico” de planejamento urbano democrático e participativo, que pode ser caracterizado pela intenção normativa de garantir a participação dos cidadãos nos processos e na gestão do Estado e pela efetividade desta intenção.

¹⁴² Na pesquisa *idiográfica*, os fenômenos variam de lugar a lugar e as suas inter-relações também variam. Os elementos possuem relações internas e externas à área. A análise deveria integrar o maior número possível de fenômenos inter-relacionados. Este processo pode ser repetido várias vezes, até o pesquisador achar suficiente para se compreender o caráter da área enfocada, obtendo-se um conhecimento bastante amplo de determinado assunto.

O processo complexo de determinação desse planejamento necessita a semi-estruturação de um método básico de planejamento participativo que inclua, inicialmente, a verificação da participação dos cidadãos (critério quantitativo) e uma série de outros elementos particulares (qualitativos), como a dinâmica dos processos, a forma de decisão política, a comunicação dos processos, a interação social e a inclusão dos cidadãos.

Para tanto, é necessário que se aprofunde a análise tanto do discurso institucional como pós-institucional. Tendo em vista que parte do trabalho versa sobre *discursos*¹⁴³ produzidos num ambiente político-administrativo específico, a análise realizada requer uma atenção especial à natureza de tais pronunciamentos e ao contexto em que se situam.

Dentre os referenciais teóricos de análise discursiva foi utilizada a noção de *dispositivo*, concebida por FOUCAULT (1995, p. 244-275), que se constitui num método de análise do conjunto de estratégias e relações de forças (políticas e sociais) que sustentam diferentes aspectos de saber e sendo por estes sustentadas, e também a noção *procedimentalista* ou *comunicacional* da política e do direito, defendida por HABERMAS (1993), em que as ações políticas fazem parte de uma construção dialógica, na qual os processos e decisões políticos são importantes para determinar a validade e legitimidade destes atos.

Para entender os problemas inerentes ao discurso político e institucional, os depoimentos foram situados num contexto mais amplo, que se referem ao funcionamento do “jogo político”, envolvendo as estruturas institucionais, as leis, as decisões regulamentares e as medidas político-administrativas e a influências dos

¹⁴³ O termo “discurso”, suscetível de ser interpretado de diferentes modos, é empregado aqui no sentido que lhe foi conferido por FOUCAULT (1995, p.153, 1995). Para o autor, o discurso corresponde a “um conjunto de enunciados desde que provenham da mesma formação discursiva”. Além disso, “o discurso não constitui uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e de que se pudesse assinalar (e explicar, se necessário) o aparecimento ou a utilização histórica; o discurso é constituído por um grupo limitado de enunciados para os quais pode definir-se um conjunto de condições de existência”. O que assim se estabelece é uma orientação de tipo institucional e trans-individual das práticas discursivas. Com tal orientação, relaciona-se o modo como Foucault se refere à noção de formação discursiva - o sistema enunciativo geral ao qual obedece a um grupo de realizações verbais. É em função dessa orientação que se pode falar em discurso político, em discurso jurídico, em discurso clínico ou em discurso econômico. São comuns às formações discursivas - de um ponto de vista funcional, a utilização de um léxico técnico-científico específico; o estabelecimento, por parte de cada discurso, de modos de existência social e cultural diferenciados; a configuração, por meio do discurso, de domínios institucionais (profissões, áreas do saber, corporações etc.) que virtualmente constituem sistemas de poder e, portanto, podem ser identificados por “identidades” lógicas.

grupos políticos e econômicos, informando um tipo de relacionamento entre elementos discursivos ou não, em que se verificam tanto o “dito” como o “não-dito”.

Desse modo, tal discurso pode aparecer como programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite justificar e mascarar uma prática “escondida”. Ao mesmo tempo, pode funcionar como (re)interpretação dessa mesma prática, dando-lhe, dessa maneira, acesso a um novo campo de racionalidade, ou servindo para identificar tipo(s) de racionalidade(s) não prevista(s) ou não considerada(s).

Para tanto, foi necessário considerar algumas questões discursivas básicas, como a identificação dos posicionamentos dos atores dos *e* nos processos, e a organização e a estrutura político-administrativa formal de decisão. A partir desses elementos, pretendeu-se identificar tanto o “paradigma verbalizado do planejamento urbano”, quanto o paradigma “não expresso”, mas identificado na prática política e na realidade social.

Somente a partir do relacionamento entre estrutura formal e da prática real informal é que se procurou responder racionalmente às questões acerca da democracia e da participação no planejamento urbano.

Uma parte da pesquisa é estruturada a partir de *duas esferas públicas: institucional (ou formal e informal) e não-estatal (popular)*. A pesquisa institucional é focada na estrutura político-administrativa dos órgãos de planejamento do município e nas “autoridades” públicas e representações privadas que influenciam os processos de decisão político-institucional. A pesquisa *não estatal* é focada nos cidadãos, na participação efetiva destes nos processos e nas suas percepções sobre o plano e o planejamento do município.

Na pesquisa institucional foram recolhidos dados documentais (documentação indireta) e realizadas entrevistas com “autoridades” públicas e privadas que atuam no planejamento urbano. Dos depoimentos dos entrevistados foi possível recolher informações de cunho político-institucional quanto ao processo histórico de formatação do PDDUA e aspectos específicos relativos à gestão do planejamento e à participação popular.

Estas respostas foram examinadas com base nos referenciais teóricos deste trabalho, conforme pressupostos sugeridos pelo método de análise de conteúdo¹⁴⁴, em que o discurso contém, potencialmente, informações sobre o entrevistado, suas concepções, seus interesses, suas motivações, suas expectativas e seus projetos, bem como a visão institucional e pessoal do entrevistado sobre os fatos relacionados com o estudo em sua multiplicidade.

Buscando apresentar de forma mais clara possível os resultados das pesquisas, foram elaborados quadros-sínteses e gráficos dos documentos, questionários e entrevistas realizadas, apresentados a partir de variáveis que contribuem para a caracterização e análise do trabalho.

Em relação à documentação indireta, a pesquisa concentrou-se em textos legislativos como no texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei Complementar 434/99), na regulamentação de dispositivos do plano e nos documentos referentes aos procedimentos administrativos e de gestão.

Neste contexto, alguns documentos foram essenciais: as leis municipais aprovadas após a aprovação do PDDUA, as atas e demais resoluções das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, os documentos relativos ao processo de revisão do plano diretor, como os relatórios das reuniões, as propostas de alteração do PDDUA e os projetos legislativos apresentados, o que incluiu também uma centena de documentos, informações, pareceres, textos jornalísticos, depoimentos, decisões judiciais e documentos esparsos.

A pesquisa de campo foi realizada a partir de questionários aplicados com os moradores da cidade de Porto Alegre. Dividida por regiões de planejamento (ANEXO 1), a pesquisa procurou verificar, em mais de 400 questionários aplicados à população, a participação e a percepção população do município das práticas do planejamento e gestão urbanos decorrentes do plano diretor (ANEXO 2).

Foram recolhidos dados relativos ao (re)conhecimento do plano diretor e das estruturas do planejamento; a atuação do Conselho do Plano; a participação em audiências e consultas públicas, as motivações e dificuldades para participar, o estímulo à participação e sobre as formas de ampliar a participação da população.

¹⁴⁴ Ver HENRY; MOSCOVICI e HOLSTI (apud FOUCAULT, 1995).

Além destes dados, a pesquisa de campo tratou de questões “polêmicas” ou “sensíveis” sobre o planejamento da cidade, como altura das edificações, a preservação das áreas verdes e de lazer, a infra-estrutura, as áreas de interesse cultural, e ainda a percepção da população sobre estratégias previstas no PDDUA: estruturação urbana, mobilidade urbana, qualificação ambiental e regularização fundiária.

A pesquisa compreendeu a aplicação de **403 questionários** fechados a população residente em Porto Alegre (ANEXO 2), formatado à partir de questionários de teste aplicados nos Bairros Menino Deus e Praia de Belas (no total de 23 questionários). Os questionários foram aplicados diretamente à população, em todas as regiões da cidade. Procurou-se verificar a ocorrência efetiva de participação popular, de parcela representativa da população da cidade de Porto Alegre, em procedimentos relativos ao planejamento urbano e ao Plano Diretor e ouvir a opinião da população sobre temas relacionados. Para a consecução dos objetivos propostos, os principais procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa de campo foram os seguintes:

Em relação à **área geográfica de abrangência**, a pesquisa em Porto Alegre foi aplicada nas 8 Regiões de Planejamento previstas no PDDUA (8 RGPs). Os bairros onde a coleta de dados foi realizada são (*entre parênteses o número de questionários aplicados por Bairro*): Auxiliadora (1), Bom Fim (7), Bom Jesus (21), Campo Novo (2), Centro (3), Cidade Baixa (4), Farrapos (9), Farroupilha (4), Floresta (2), Humaitá (39), Jardim Carvalho (1), Jardim Vila Nova (1), Lomba do Pinheiro (5), Medianeira (12), Menino Deus (2), Navegantes (11), Nonoai (55), Partenon (8), Petrópolis (4), Ponta Grossa (1), Quintino (6), Restinga (22), Rio Branco (2), Rubem Berta (46), Santa Cecília (1), Santa Tereza (25), Santana (56), Santo Antônio (40), São Geraldo (1), Teresópolis (1) e Vila Jardim (9), somando 403 questionários¹⁴⁵.

Em relação aos **dados populacionais** e a **amostra da pesquisa**, a população considerada nesta pesquisa foram os habitantes residentes na cidade de Porto Alegre, com idades a partir de 16 anos (eleitores). A amostra utilizada foi estruturada em faixas (feminino/masculino; 16-19 anos/20-39 anos/ 40 anos ou mais). O critério para escolha dos elementos da amostra foi por cotas proporcionais, levando-se em consideração as

variáveis de controle **sexo, idade e anos de estudo-escolaridade** (1º grau completo/incompleto, 2º grau completo/incompleto e 3º grau completo/incompleto)¹⁴⁶. Tal procedimento considera um intervalo de confiança de 95,5% e 5% de margem de erro. As bases para o estabelecimento dessas proporções são o banco de dados do censo de 2000 do IBGE.

A Coleta de Dados foi realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2008, através de questionários pessoais aplicados e posteriormente confirmados. Os questionários foram aplicados em diversos pontos da cidade, selecionados de forma a se obter uma representatividade geográfica das respectivas populações, conforme representado abaixo¹⁴⁷.

QUADRO 5: Controle das cotas por sexo, idade e escolaridade

MASCULINO			
	1º GRAU COMPLETO OU INCOMPLETO	2º GRAU COMPLETO OU INCOMPLETO	SUPERIOR COMPLETO OU INCOMPLETO
16 A 19 ANOS	10	5	
20 A 39 ANOS	40	21	20
40 OU MAIS ANOS	45	24	22

FEMININO			
	1º GRAU COMPLETO OU INCOMPLETO	2º GRAU COMPLETO OU INCOMPLETO	SUPERIOR COMPLETO OU INCOMPLETO
16 A 19 ANOS	11	6	
20 A 39 ANOS	46	24	23
40 OU MAIS ANOS	51	27	25

QUADRO 6: Coeficiente populacional por Região de Planejamento – RGP.

RGP	Pop	%	Amostra
1	257 188	20,7	83
2	190 138	15,3	61
3	139 027	11,2	45
4	116 062	9,3	37

¹⁴⁶ Optou-se pelo critério “escolaridade” em vez de “renda”.

¹⁴⁷ Conforme padrões de metodologia utilizada pelo CEPA/UFRGS.

5	121 472	9,8	39
6	182 625	14,7	59
7	165 186	13,3	53
8	73 221	5,9	23
Total	1 244 919	100,0	400

Fonte: IBGE Censo 2000

A análise dos conteúdos pesquisados inclui a descrição quantitativa e qualitativa dos dados, a partir dos quais foram realizados cruzamentos. Os depoimentos dos entrevistados e os dados institucionais serviram para fundamentar e reconhecer a estrutura de planejamento e gestão urbanos de Porto Alegre.

5.1.2 Os critérios de escolha dos entrevistados

A pesquisa institucional que procura informar sobre a esfera pública estatal é centrada nos documentos legislativos e nos depoimentos de “autoridades”. Esta etapa da pesquisa compreendeu a realização de **entrevistas**, com perguntas abertas, com “autoridades públicas”, “representações políticas” e “lideranças comunitárias” que participam, influenciam ou interferem nos processos de gestão e na revisão do PDDUA.

As entrevistas, por amostragem e perguntas semi-estruturadas (ANEXO 2) foram realizadas com objetivos específicos e pessoas determinadas, qualificadas em razão da representação e atuação política, conforme gráfico abaixo:

QUADRO 7: Lista de entrevistados e objetivos das entrevistas

Órgão/Agente	Objetivos
Prefeitura municipal: Secretário Municipal do Planejamento José Fortunatti	Verificar a estrutura administrativa e de gestão do sistema de planejamento municipal e do plano diretor e detalhes do processo de revisão. Verificar as ações/atuções políticas e administrativas decorrente do PDDUA e o posicionamento em relação à participação popular nos processos.
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores Sebastião Mello	Informar sobre os procedimentos e as discussões acerca do plano diretor, a atuação do legislativo na fiscalização das ações decorrentes, e o posicionamento (institucional) do legislativo em relação à participação popular nos processos.

Conselheiro(s) do CMDUA Nestor Nadruz, Antônio Zago e Eduíno de Mattos	Verificar aspectos da atuação do CMDUA, principais matérias/solicitações encaminhadas, verificar extrato das decisões e o posicionamento (particular) em relação à participação popular nos processos e ações decorrentes do plano.
Corpo técnico da prefeitura municipal: Newton Baggio ¹⁴⁸ , superintendente da SPM	Verificar a participação dos técnicos na formulação e elaboração das políticas; informar e verificar o posicionamento (particular e da administração) em relação à participação popular nos processos e ações decorrentes do plano.
Ministério Público: Luciano Faria Brasil (promotoria especializada);	Verificar o acompanhamento e fiscalização dos processos e ações decorrentes do plano. Posicionamento (individual) em relação à participação popular nos processos e ações decorrentes do plano.
Poder judiciário: juiz Faz. Pub. PoA, Martin Schulze	Verificar nas decisões judiciais o posicionamento judicial em relação à participação popular nos processos e ações decorrentes do plano.
Representações comunitárias: Edmundo Fuller, Nestor Nadruz e Eduíno de Mattos	Verificar a atuação política e social das “lideranças” comunitárias, o posicionamento (particular e da instituição representadas) em relação à participação popular.

As entrevistas com estas representações tiveram como objetivo informar aspectos relativos tanto à estrutura institucional interna quanto a “dinâmica” das instâncias participativas, como audiências, fóruns e conferências. Questões como, por exemplo, contingências políticas e administrativas, relacionamento e posicionamento pessoal e institucional sobre a questão da participação, o esclarecimento de detalhes acerca dos assuntos estudados, a adoção de instrumentos e mecanismos que favoreçam a participação. A atuação/ação política institucional é verificada considerando-se aspectos acerca do posicionamento político das mesmas, aspectos que ao contrário de outros trabalhos mais genéricos sobre planejamento urbano serão avaliados e valorados de forma específica e aprofundada.

Estas entrevistas buscaram identificar a estrutura político-administrativa de decisão. Também possibilitaram identificar o posicionamento pessoal e institucional destas “autoridades” em relação à participação popular nos processos para “revelar” como as instituições, a partir de suas lideranças agem, interpretam, avaliam e se

¹⁴⁸ Embora não conste do corpo de entrevistados, foram essenciais os depoimentos “informais” e as informações prestadas pela assessoria de comunicação da Secretaria de Planejamento Municipal - SPM, da secretaria executiva do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e de funcionários da prefeitura municipal, demais conselheiros e participantes dos fóruns.

posicionam em relação à questão da democratização do planejamento urbano, e de que forma este tema se coloca na agenda política institucional.

Neste sentido, a escolha de representações como o Secretário de Planejamento Municipal, dos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal e dos conselheiros do CMDUA deve-se ao desenho institucional do planejamento urbano de Porto Alegre, centralizado no poder executivo municipal e que determina as diretrizes e a execução da política urbana seja realizada pela Secretaria do Planejamento Municipal.

Em relação à representação da Câmara de Vereadores, a escolha se dá em razão da competência legislativa sobre assuntos de interesse local e sobre o planejamento da cidade. Na estrutura do legislativo, as instâncias participativas previstas são as audiências, os fóruns e as comissões temáticas. Observando o processo regular de fiscalização, da definição legislativa dos regimes urbanísticos das áreas especiais e do processo de revisão do PDDUA, entrevistou-se o seu presidente e, subsidiariamente, os participantes das audiências públicas do processo de revisão e os participantes do fórum de entidades, constituído com a finalidade de acompanhar o processo de revisão.

As entrevistas realizadas com os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário ocorreram em razão da fiscalização obrigatória e na defesa da ordem democrática, social e urbanística destes poderes e em decorrência da atuação dos mesmos em processos específicos referentes ao planejamento urbano do município. As entrevistas com representações comunitárias ocorreram por uma escolha não aleatória. Foram escolhidas as representações mais atuantes nos processos em estudo.

5.1.3 Uma proposta para avaliação da participação popular no planejamento urbano

Para muitos autores das ciências sociais, um dos grandes desafios teóricos é o de encontrar critérios para a determinação da “qualidade da democracia”, Esta não é a pretensão imediata desse trabalho. No entanto, como forma de avaliar o Plano Diretor de Porto Alegre do ponto de vista da participação popular, tentou-se elaborar um “roteiro básico de validação” a partir de fundamentos da teoria democrática e dos princípios normativos constitucionais.

No dizer de MANSBRIDGE (apud AVRITZER e NAVARRO, 2003, p. 111), a participação promove mudanças sutis que não podem ser medidas com os instrumentos tradicionais das ciências sociais e, assim, a análise deste fenômeno tem se concentrado mais nos seus aspectos quantitativos e menos nos seus aspectos qualitativos.

Apesar de a pesquisa ser fundamentalmente quantitativa, arrisca-se também examinar a questão da participação da população do ponto de vista qualitativo: um exercício a ser realizado de forma mais aprofundada, tanto do ponto de vista da análise institucional, quanto das repercussões políticas e sociais. Nesse sentido, as análises surgem do cruzamento das informações sobre a estrutura de administrativa do planejamento, dos depoimentos e dos dados da pesquisa de campo realizada.¹⁴⁹

Na análise institucional, são verificados e avaliados os seguintes itens relacionados à estrutura institucional de decisão: a) a estrutura político-administrativa (formal) dos órgãos responsáveis pela gestão e pelo planejamento urbano de Porto Alegre; b) verificação do grau de articulação e de comunicação entre os níveis/instâncias de governo e sociedade; c) identificação do modelo de democracia e de planejamento executado.

Em relação ao *grau de articulação/comunicação*, verifica-se qual a intensidade e a qualidade da articulação entre os níveis de governo: *interna*, das estruturas administrativas nos órgãos de planejamento municipal (comunicação e democracia interna); *externa*, através da comunicação e do entendimento dos processos, entre órgãos e instâncias institucionais de decisão (legislativo, judiciário, ministério público, outros governos); e *social externa*, entre governo e sociedade¹⁵⁰.

Para a verificação do *grau de articulação entre os níveis de governo e a sociedade* é proposta uma classificação simples do tipo: *alto ou bom grau de interesse e*

¹⁴⁹ Serão consideradas, dentre outras, as metodologias propostas pelo Ministério das Cidades (Plano Diretor Participativo, 2003) e pelos Relatórios para o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial (2004 e 2008).

¹⁵⁰ Com relação à *efetividade* (eficácia) da participação popular, reportamo-nos a qualificação incorporada pela ordenação urbanística em relação aos planos, vinculantes ou não, de GARCIA-BELLIDO (1996: 23-24), incluindo os modelos de eficácia e igualdade: a) *Modelo de eficácia*: entendido como a apropriação e a responsabilidade pela realização das tarefas definidas por lei ou definidas pactuadamente (a partir de decisão popular). Modelo contrário a “loteria virtual do planejamento” em que a eficácia está relacionada com o lucro retirado das intervenções e distribuído para determinados agentes; b) *Modelo de equilíbrio ou igualdade*, no qual os benefícios são, mais ou menos, “repartidos equitativamente” por todos os que a lei e/ou o plano adjudicarem.

articulação, quando uma boa parte dos agentes (governamentais ou não) ou lideranças participa e estimula a participação popular em instâncias de tomada de decisão, e as decisões populares repercutem efetivamente na administração; *médio grau de interesse e articulação*, quando alguns ou poucos agentes interagem e/ou ocorrem iniciativas ou movimentos isolados no sentido de ampliar os canais de articulação, ou seja, existe um ambiente favorável para a articulação, embora não efetivo; e *pequeno grau de interesse e articulação*, quando não se encontram elementos ou iniciativas neste sentido, ou quando a estrutura político-administrativa inibe iniciativas de articulação.¹⁵¹

A análise política e social da participação popular no planejamento urbano de Porto Alegre se dá através da avaliação de processos sensíveis ou polêmicos relacionados ao sistema de gestão e planejamento da cidade, do ponto de vista da democracia e da participação popular: os *projetos especiais e as áreas de interesse especial*, o que inclui as áreas de interesse cultural, a *atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental*, e o *processo de revisão do plano diretor*. A escolha desses processos deu-se em razão não só da relevância jurídica e político-administrativa dos institutos, mas também do aprofundado debate que as questões relativas à gestão administrativa do plano diretor e ao processo de revisão propiciam.

O método de análise proposto compreende avaliações conforme três avaliações: os fundamentos das teorias democráticas; a análise jurídico-normativa e a análise conforme o modelo de planejamento executado.

O discurso é analisado a partir de dois modelos jurídico-argumentativos: *formal e não-formal*. Essas categorias de análise são construídas a partir de *discursos e textos legislativos*, no quais elementos intrínsecos e extrínsecos, tanto do discurso quanto da *práxis* administrativas, são valorados e contrastados com a percepção popular.

A validação normativa decorre da fundamentação constitucional da ordem urbanística brasileira, determinada pela Constituição Federal de 1988, pelas diretrizes do Estatuto da Cidade e demais normas correlatas. Procurou-se verificar a adequação normativo-constitucional das práticas de planejamento urbano no município, para verificar a eficácia jurídica das normas e das políticas urbanas executadas.

¹⁵¹ Outros padrões político-institucionais também foram acrescentados como *a divulgação dos processos*, *o entendimento do diálogo*, *o equilíbrio entre os participantes*, *a vinculação administrativa* da decisão popular, e *ações/atos no sentido de incluir populações*.

Tal adequação foi verificada tanto nos textos legislativos, quanto na estrutura administrativa e na *práxis* institucional, a partir de um modelo particular de análise racionalmente fundamentada em princípios jurídicos constitucionais, o que acrescenta à análise jurídica uma fundamentação axiológica que busca qualificar (ou não) o planejamento urbano do ponto de vista dos princípios jurídicos da democracia e da participação.

Essa validação normativa extrínseca do planejamento urbano se dá por razões teóricas e práticas e parte da identificação da estrutura normativa e da avaliação do ponto de vista da teoria dos princípios constitucionais (CANOTILHO, 2006, ÁVILA, 2005), e da teoria dos princípios jusfundamentais (ALEXY, 1997).

Propõe-se, assim, um modelo básico de validação jurídica do planejamento urbano a partir dos modelos geral e complexo propostos por TOULMIN (apud ATIENZA, 2002, p. 133-168). O modelo geral proposto por Toulmin aplica-se nos modelos normativos formais, em que os elementos legislativos estão interligados, havendo uma lógica entre a pretensão legislativa de instituição de uma política urbana democrática até o respaldo político que possibilita a sua aprovação legislativa. Este modelo geral permite identificar com facilidade o modelo de conformação legislativa de uma política (urbana), mas não consegue ainda a adequada avaliação da realidade social.

Como se trata de análise da efetividade social de normas urbanas em casos concretos, é proposta a análise a partir de um modelo complexo, a qual inclui, além dos argumentos formais, os não-formais (TOULMIN-RIECK-JANICK, apud ATIENZA, 2002). Para a argumentação formal (normativo-formal) o que interessa é a estrutura interna da decisão, ou seja, seriam formalmente válidos os elementos em que as conexões entre os diversos enunciados fossem “impecáveis”, sem importar-se com elementos externos. A estrutura formal do sistema normativo urbano seria assim válida se todos os enunciados para a sua efetivação estivessem conexados e, dessa forma, o sistema seria válido se o conteúdo dos enunciados fosse efetivamente aplicado em todos os níveis.

Para a argumentação não-formal, pelo contrário, interessam tanto as questões da estrutura normativa interna, quanto a relevância externa. Conforme HABERMAS (apud ATIENZA, 2002, p. 164), a vantagem dessa proposição é que ela permite uma

pluralidade de pretensões de validade, ao mesmo tempo em que estabelece uma crítica racional ao discurso institucional quando resistente a receber influências externas não previstas.

Na perspectiva da lei, como intenção política do legislador no momento em que foi aprovada (DORKING, 1999, p. 377-381), há a intenção representativa democrática, a qual pressupõe a existência de um “legislador médio” que aprovou normas (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e legislação ambiental) coerentes com princípios da teoria democrática (liberdade, equidade, opinião pública, participação popular) e que torna incoerente todo método e prática política que interpretassem e realizassem políticas contrárias ao seu discurso, ou “mostrasse o Estado dizendo uma coisa e fazendo outra” (DWORKING, 1999, p. 410). Nesses casos, a racionalidade político-normativa é uma dimensão negativa que identifica, e deveria eliminar, ações contrárias à intenção democrática. Um método básico de validação do planejamento participativo está alinhado, assim, à “visão do mundo do legislador com intenção democrática”.

Ao mesmo tempo, os elementos da teoria democrática (a partir dos modelos teóricos de democracia) podem nos informar meios de participação diferenciados, em que um método de planejamento não coerente com a perspectiva democrática pode resultar em processos de pseudo-participação ou não-participação (SOUZA, 2003)¹⁵², o que para ABIB e OLIVEIRA (2008) é possivelmente mais nocivo que não possuir participação alguma.

A análise do planejamento urbano do município também é feita a partir dos indicadores de consistência participativa propostos por SOUZA (2007, p. 427-429), como a profundidade decisória da participação, a extensão da participação, o grau de transparência e o *accountability*, inclusividade, imunização contra cooptação e descentralização, em que estes indicadores determinam a *performance* participativa.

Os argumentos foram assim constituídos em razão dos fatos apresentados, dos dados, dos depoimentos e das informações coletadas. Pela própria dinâmica política e social das questões analisadas, há uma carga grande de informações e documentos

¹⁵² Vide ARNESTEIN, Sherry R. “A Ladder of citizen participation”, originalmente publicado no Journal of the American Planning Association, vol 35. Nº 4, July 1969, p. 216-224.

administrativos, matérias publicadas na imprensa, documentos legislativos, depoimentos e os dados da pesquisa de campo.

Em razão do método proposto que não prevê uma estrutura rígida, pré-ordenada ou hierarquicamente constituída, não há, *prima-facie*, prevalência entre os elementos. A hierarquização dos elementos – entrevistas, questionários e informações legislativas – é organizada em razão de seus conteúdos e da relevância para o trabalho.

Capítulo 6

A experiência do Plano Diretor de Porto Alegre:
O planejamento urbano sob o ponto de vista da
democracia participativa

6. A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: O PLANEJAMENTO URBANO SOB O PONTO DE VISTA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Neste capítulo é proposta a avaliação o planejamento urbano do município de Porto Alegre, a partir dos fundamentos teóricos da democracia e da participação popular, das teorias normativas da democracia e dos direitos fundamentais e de elementos da teoria do planejamento urbano,

Propõe-se analisar e tentar validar práticas político-sociais inscritas na gestão do planejamento urbano do município, em que a participação da população é prevista, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e a legislação correlata.

A participação popular no planejamento urbano de Porto Alegre foi verificada em processos polêmicos ou *sensíveis* em relação a participação popular previstos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA e no sistema de gestão do planejamento municipal - SGPM: os projetos especiais e as áreas de interesse especial, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o processo de revisão do plano diretor.

Por se tratar de processos que envolvem atores sociais e agentes e públicos de áreas e setores distintos do município, as análises exigem também um conjunto de elementos não formalmente previstos. A metodologia proposta permite avaliar as práticas político-administrativas do planejamento e da gestão urbanos para além do discurso institucional e normativo para, em última análise, configurar o modo de decisão como democrático e/ou participativo.

Ao reconhecer a estrutura do sistema de gestão do planejamento do município e do modo de decisão política do planejamento urbano procura-se a conformar atuações políticas em três dimensões: da estrutura institucional do sistema, da inclusão dos cidadãos nos processos e, de forma subsidiária, da percepção da população sobre o planejamento urbano do município.

Em relação à estrutura institucional do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento – SMGP verifica-se em cada um dos processos estudados (projetos

especiais, áreas especiais e processo de revisão) se estes prevêm, determinam e/ou dependem da participação popular.

Ao mesmo tempo, verifica-se qual o tipo/modelo de democracia se enquadram cada um dos processos (representativa, deliberativa ou emancipatória). Não se trata apenas uma questão de descrição e classificação, mas de identificar o significado de cada uma destas práticas frente aos discursos e a ação institucional.

Quanto à inclusão dos cidadãos no planejamento e na gestão da cidade verifica-se a efetividade da participação popular em eventos relacionados com a temática do plano diretor e nas audiências públicas realizadas pelo poder público municipal para a aprovação de projetos especiais nos anos de 2003 a 2008.

A percepção popular do planejamento do município é apresentada como indicativo, a partir dos dados da pesquisa de campo realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2009 na cidade de Porto Alegre. Os dados da pesquisa de campo auxiliam na confirmação de informações e de argumentos apresentados.

A análise do planejamento urbano do município do ponto de vista normativo se dá através da adequação de dispositivos do PDDUA e legislação correlata referentes à participação popular ao princípio constitucional da gestão democrática e participativa da cidade, o que comporta não somente a adequação formal legislativa, mas a conformação da prática política com os dispositivos constitucionais e infra-constitucionais.

Uma última análise refere-se ao modelo de planejamento urbano executado. Partindo dos fundamentos teóricos do planejamento urbano e mais especificamente dos modelos de planejamento participativo, busca-se configurar o modelo de planejamento urbano executado no município através de indicadores de consistência participativa e na comparação com estruturas de decisão participativa, como no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Cumprido ressaltar que as análises partem de um debate estrutural e as conclusões são fundamentalmente normativas e políticas, fundamentadas nas discussões teóricas, nos dados recolhidos, nas pesquisas, entrevistas e depoimentos realizados, estabelecendo-se âmbitos de validação na perspectiva da teoria da democracia, da percepção popular dos processos, da conformação aos princípios constitucionais e na comparação com modelos de planejamento urbano participativos.

O presente capítulo é estruturado a partir de um breve histórico do sistema de planejamento do município, da configuração da estrutura de decisão institucional do PDDUA e das análises propostas.

6.1 A configuração do sistema de planejamento urbano do planejamento urbano de Porto Alegre

Ocorre em Porto Alegre atualmente um grande debate instituído, em que as questões do planejamento da cidade e da participação popular são centrais. A instituição do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (Lei Complementar 434/99) promoveu uma série de mudanças significativas no planejamento e na gestão da cidade.

A necessidade superação do modelo considerado autoritário e tecnocrático de planejamento e gestão, presente no I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, justificou o modelo de decisão pretensamente democrático proposto pelo plano diretor aprovado em 1999.¹⁵³

Entretanto, uma série de problemas normativos e políticos, especialmente quanto à fragilidade do modelo de gestão democrático proposto, começam a aparecer a partir da promulgação do plano. Isto seria suficiente para justificar esta pesquisa, mas, indo além, o aprofundamento da pesquisa revela outros aspectos comuns as iniciativas participativas do ponto de vista político e social, como a dificuldade de implementar um modelo de planejamento democrático que garanta efetivamente a participação popular.

Considerando o “planejamento urbano de Porto Alegre”, como aquele concebido a partir da elaboração técnica dos planos diretores¹⁵⁴, temos como primeiro plano urbano projetado para Porto Alegre o *Plano Geral de Melhoramentos*, elaborado pelo engenheiro-arquiteto Moreira Maciel em 1914, com foco nas questões de higiene e “embelezamento” da cidade.

Mesmo não tendo sido implementado, acabou sendo a referência inicial para uma proposta de “planejamento” da cidade. Porém foi somente no governo de Otávio Rocha (1924-1928) que algumas das diretrizes do plano passaram a ser implantadas como a abertura de avenidas (como a avenida Borges de Medeiros e seu suntuoso

¹⁵³ Vide CRUZ, Milton. *O impacto da participação social no processo de elaboração 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, 2006

¹⁵⁴ Sobre a história dos planos diretores de Porto Alegre, vide os textos de Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*, de 1938; José Loureiro da Silva (e Edvaldo Pereira Paiva), *Um plano de urbanização*, de 1943; Demétrio Ribeiro e Edvaldo Pereira Paiva, “*Anteprojeto de planificação de Porto Alegre*”, in Edvaldo Pereira Paiva, *Problemas urbanos de Porto Alegre*.

viaduto), a implantação das redes de água e esgoto, o “ajardinamento” da cidade e a criação de parques, mas é o trabalho de Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*, de 1935 que passa a apresentar um conjunto de diretrizes urbanísticas que tiveram grande influência nos planos que se seguiram.

Em 1938, o prefeito José Loureiro da Silva contrata o arquiteto Arnaldo Gladoch para realizar estudos que serviriam de subsídio para a criação de um plano diretor. Embora o plano não tenha sido implementado, os apontamentos influenciaram os planos que viriam como a criação das avenidas radiais, áreas verdes, o aterro da Praia de Belas e também prevendo a constituição do Conselho do Plano Diretor.

Após o trabalho de José Loureiro da Silva (e Edvaldo Pereira Paiva), *Um plano de urbanização*, de 1943, Demétrio Ribeiro e Edvaldo Pereira Paiva foram os responsáveis pela criação do “*Anteprojeto de planificação de Porto Alegre*”, em 1951, um projeto para um novo plano diretor e que continha elementos históricos, demográficos, cartográficos e cartoriais, com forte influência dos princípios da Carta de Atenas, com a modernização através do zoneamento, e da organização e centralização das estruturas administrativas do planejamento.

A partir de 1954, a Divisão de Urbanismo do município passou a se debruçar sobre a formatação do 1º Plano Diretor de Porto Alegre, tendo como referência o anteprojeto de Ribeiro e Paiva. O Conselho do Plano Diretor embora formalmente existente desde o final da década de 30 e restrito, inicialmente, à participação de um pequeno grupo de técnicos e políticos “*notáveis*”, ganha status de estrutura governamental. Em 11 de junho de 1955 foi aprovada a Lei nº 1.413 que reorganizava os serviços na Prefeitura de Porto Alegre e no artigo 19 foram definidas as competências do Conselho do Plano Diretor.

Ao Conselho do Plano Diretor caberia elaborar as sugestões para a elaboração do Plano Diretor da cidade, tomando por base, no que dizia respeito ao traçado e zoneamento urbano, as disposições legais e do projeto já existentes. O Conselho vinculado à Diretoria de Urbanismo era composto por 11 membros, sendo seis funcionários municipais e cinco representantes de entidades públicas e classistas que seriam escolhidos, conforme o artigo 20 lei "pelas técnicas de que tratem ou pelas classes que congreguem, constituem elementos ponderáveis da opinião cidadina". O presidente era eleito pelos próprios conselheiros. A Ata nº 01 é de 19 de setembro de 1955 e foi lavrada pelo urbanista Edvaldo Pereira Paiva. Esta estrutura do Conselho

funcionou, ininterruptamente, até a instalação do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU) em 1979.

O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) entrou em vigor em 21 de julho de 1979. Neste documento o conjunto de normas, até então esparsas no âmbito do Município, foi consolidado em um único texto legislativo. Também pela primeira vez o planejamento atingiu toda a área do município, definindo-se as zonas urbana e rural, sendo a primeira dividida em partes de uso intensivo e extensivo.

O texto do plano (Exposição de Motivos) proclamava a natureza interdisciplinar e multidisciplinar, a atividade de planejamento urbano como sistema (zoneamento, funcionalidade, hierarquização de vias), e a criação de mecanismos de consulta e participação da comunidade, através do Conselho do Plano Diretor.¹⁵⁵

O plano definiu a área urbana de uso extensivo que foi estendida fisicamente sobre a parte onde a legislação anterior havia definido como urbana, destacando-se a preservação paisagística e ambiental, de forma a evidenciar os elementos naturais. Já a zona urbana intensiva foi dividida em setores denominados de **Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs)**, classificados segundo tendências de uso e ocupação do solo, é o início do sistema das regiões de planejamento.

Assim, o regime urbanístico e os dispositivos de controle das edificações foram definidos como consequência da ocupação prevista para cada setor (Unidades Territoriais Residenciais, Mistas, de Comércio/ Serviços e Industriais). Também foram criadas as chamadas Unidades Territoriais Funcionais para áreas de natureza especial e que deveriam, por esta razão, contar com um regime urbanístico próprio (valor histórico cultural, de valor paisagístico, etc).

Conforme descrito na Exposição de Motivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979, o planejamento urbano é uma ocorrência política “estática, dependente das alterações legislativas para suas atualizações”.

As justificativas previstas para a elaboração deste plano diretor se dão por critérios “técnicos” e de “recursos” que deve constituir uma “lei nova, única, coerente e atualizada”. A Secretaria do Planejamento Municipal deveria “a partir do plano, gerir as ações urbanas da cidade de **forma técnica e científica.**” (grifo nosso)

A Exposição de Motivos do PDDU informa ainda que o Plano Diretor foi elaborado através de um programa especial financiado por recursos do Banco Nacional

¹⁵⁵ Vide a obra “Porto Alegre e seu Planejamento”, Org. Wrana Panizzi, Ed. Ufrgs, 1999.

de Habitação¹⁵⁶, reunindo “uma equipe técnica interdisciplinar, utilizando da experiência de seus próprios técnicos, complementada por profissionais e entidades altamente especializados”.

Com a influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, a metodologia aplicada envolveu uma avaliação setorizada e um diagnóstico global “além da participação técnica especializada, o programa relacionou-se internamente com todas as secretarias municipais (...) paralelamente desenvolveu-se um intenso trabalho de comunicação com um apreciável número de entidades de entidades privadas ou comunitárias, através de correspondência que expunha os objetivos do programa e solicitava a valiosa colaboração das mesmas”. Concluída esta etapa de pesquisas e análise do plano então vigente, “foram organizados dois **seminários internos**”, o primeiro versando sobre o teor das conclusões e o segundo a “compatibilização intersetorial das proposições” (PDDU - Exposição de Motivos). (grifo nosso)

Não é difícil considerar o Plano Diretor de 1979 um documento, do ponto de vista político-administrativo, autoritário, tecnocrático, burocrático, centralizador, codificado, com pouca abertura a participação popular¹⁵⁷, ressalvada os “convites” a entidades representativas a participar de discussões, escolhidas pela própria administração e relegadas ao papel de colaboradoras e na possibilidade de participação de entidades e representações no Conselho do Plano, as instâncias de participação então previstas limitavam-se as UTP’s e ao próprio Conselho do Plano Diretor, formado basicamente pelo corpo técnico da prefeitura e por representações classistas.

Dentro do contexto político histórico da época, o plano adapta-se ao sistema de planejamento tecno-burocrático centralizador e intervencionista dos governos militares, nem tanto preocupados com a resolução dos problemas sociais urbanos, quanto com o uso do planejamento articulado nacionalmente como instrumento estratégico de controle político pelo governo militar, através da planificação das ações do Estado.

¹⁵⁶ Conforme NYGAARD (2005, p. 95-108) junto com a criação do BNH – Banco Nacional de Habitação em agosto de 1964 é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, como instrumento de intervenção e gerenciamento do governo federal dos recursos e das políticas de habitação e urbanismo. O SERFHAU coordenava as ações de diferentes órgãos regionais e impondo as políticas de habitação e planejamento urbano para os municípios, chamado de “planejamento local integrado”. Em 1969 é criado o PAC – Programa de Ação Concentrada em que o Ministério do Interior passa a estabelecer critérios para a escolha dos municípios a serem atendidos de forma prioritária, estabelecendo diferentes planos para municípios distintos. O conjunto de trabalhos do SERFHAU exerceu influência na implementação de um padrão unitário de planejamento técnico-burocrático no país.

¹⁵⁷ No dizer de COMAS (1999): “o PDDU está mais para problema que para solução. É complicado, incoerente, arbitrário, irrealista, perdulário, anacrônico, coercitivo onde poderia ser flexível e omissivo onde haveria razões para maior rigor”.

Junto com a extinção da SERFHAU no fim da década de 1970, a crise do modelo intervencionista do regime militar e as crises econômicas das décadas de 1970 e 1980 fizeram com que os modelos tradicionais de planejamento urbano entrassem em colapso. Entretanto, o PDDU somente sofreu alterações significativas em 1987, com a polêmica proposta de liberação dos índices construtivos na administração do prefeito Alceu Collares (1982-1986).

A Administração Popular que concentrava as principais forças de esquerda (PT, PSB, PCdoB, PCB), chega ao poder em 1989 em Porto Alegre com a eleição de Olívio Dutra e esperavam-se mudanças nas estruturas administrativas e nas formas de exercício do poder político.

Em relação à gestão da cidade, estas alterações foram ocorrendo gradativamente, em escalas maiores em algumas atuações como na reorganização financeira e administrativa, na intervenção no setor de transportes e na constituição de fóruns e espaços para a participação dos cidadãos, ou menores, como na questão do planejamento da cidade¹⁵⁸.

No discurso da Frente Popular estava à questão da efetivação de formas mais democráticas de participação dos cidadãos na administração, influenciado tanto pelo corrente socialista do planejamento urbano (dentre eles os trabalhos de Henry Lefebvre e Manuel Castells) como pelo pensamento social-democrata europeu, especialmente do partido socialista francês e do partido trabalhista inglês (a influência do trabalho de Carlos Matus, e os expoentes da escola de Frankfurt como Habermas e Adorno).

Embora nos primeiros anos do governo da Frente Popular, a preferência foi por “arrumar a casa”, a administração popular começou, conforme FEDOZZI (1997) a partir do segundo ano de governo, a repensar a administração da cidade como um todo. Com influência do modelo de planejamento “do tipo estratégico” de MATUS (1996), procurou-se estabelecer um modelo de planejamento integrado, inter-setorial, probabilista e aberto a atuação dos atores sociais.

Neste momento, houve a reestruturação da Secretaria Municipal de Planejamento, a criação do Gabinete de Planejamento, vinculado diretamente ao

¹⁵⁸ Ainda em 1989 o governo da administração popular cria o programa SOS Porto Alegre, sob a responsabilidade da Secretaria do Planejamento, com vistas a coordenação de obras emergenciais mas com um diferencial: a ouvida da população. Quando o governo abriu estas discussões observou que havia uma inversão de prioridades. As 10 prioridades do governo da Frente Popular estavam invertidas em relação às prioridades da população, isto serviu para que o governo repensasse as estratégias de governo, levando a abertura de novas rodadas de discussões, o que FEDOZZI (1997) considera o primeiro momento do Orçamento Participativo.

Gabinete do Prefeito, que passaria a ser responsável pela gestão dos investimentos urbanos e coordenar o Orçamento Participativo.

Com a capacidade de investimentos parcialmente recuperada e com a prefeitura administrativamente reorganizada, no segundo governo da Frente Popular, do prefeito Tarso Genro, buscou-se efetivamente implementar o discurso da superação dos modelos políticos tradicionais de gestão, através da institucionalização de estruturas participativas, com novas formas de atuação política vinculada as comunidades, que acabou por definitivamente afirmar o modelo do Orçamento Participativo¹⁵⁹.

Além da coerência entre o discurso da inserção política através da ampliação dos canais de participação popular, a institucionalização de estruturas participativas tinha uma razão estratégica: enfrentar, através da legitimidade política das decisões populares, a maioria parlamentar da oposição.

O Orçamento Participativo acabou se constituindo no principal instrumento do planejamento urbano nesta fase, pois na falta de um plano diretor politicamente adequado com o pensamento “de esquerda” nem uma tradição de planejamento condizente com o ideário da administração popular, o OP serviu, dentre outras coisas, para colocar em prática uma série de ações urbanas condizentes com os princípios e estratégias de desenvolvimento urbano preconizado pela administração popular.

Ocorre que o Orçamento Participativo é um instrumento político-administrativo de atendimento de demandas orçamentárias decididas pela população, dependente do planejamento territorial e orçamentário do município. Ou seja, embora seja um misto de instrumento de gestão e de planejamento é um instrumento de gestão administrativa (execução orçamentária e intervenção pública) e não de planejamento urbano propriamente dito.

¹⁵⁹ Conforme BORBA E CUNHA (2002) e FEDOZZI (1997 e 2000), as primeiras experiências de Orçamento Participativo ocorreram nas cidades de Lajes (SC) e Pelotas (RS). Entretanto, a capital pioneira na implantação do sistema de consulta da população das prioridades do orçamento público foi a cidade de Porto Alegre, na primeira administração do Partido dos Trabalhadores, em 1989, e continuado pelas administrações petistas sucessivas. A estrutura do OP municipal é composta por órgãos do Executivo Municipal como o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, e de instâncias próprias como as Assembléias Regionais, Plenárias Temáticas, o Conselho Superior do OP, este o órgão de decisão, e o Fórum de Delegados, colegiado de caráter consultivo. Operacionalizado através de Assembléias Regionais abertas que agrupam-se em regiões de planejamento, conforme as regiões do Plano Diretor. Instituídas, à partir de 1994, Plenárias Temáticas, que realizavam-se as reuniões em duas rodadas anuais, hoje reduzidas para uma única rodada. Conforme dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cerca de 45 mil pessoas tinham participado do OP até 2000. Segundo o relatório do Banco Mundial (2008), o número de participantes cresceu rapidamente nos primeiros anos, chegando a 18 mil participantes em 2002, estabilizando-se depois em torno de 11 mil participantes/ano.

Com o Orçamento Participativo institucionalizado o governo passou a discutir a questão do planejamento de forma ampla, propondo a rediscussão do plano diretor de 1979 e a constituição de “grupos de estudos” para a elaboração de um novo plano diretor.

Certamente o novo plano deveria incorporar um sistema de planejamento ao mesmo tempo estratégico e democrático-participativo, que estimulasse o desenvolvimento da cidade, promovesse justiça social e que incluísse as experiências participativas já executadas em Porto Alegre, e, ainda, aproveitasse as discussões das conferências, congressos e reuniões e a experiência de reorganização administrativa e tributária do município¹⁶⁰.

O processo de elaboração do novo plano diretor começa em 1993, com o projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Durante o ano de 1993, o governo e sociedade, palestrantes nacionais e internacionais, com uma Coordenação Executiva formada por várias entidades, definiram as diretrizes para orientar o futuro de Porto Alegre.

Abordadas em quatro grupos de trabalhos temáticos envolvendo estudos sobre Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, financiamento da Cidade e Desenvolvimento Econômico tais diretrizes foram, posteriormente, agrupadas em nove eixos básicos e aprovadas no 1º Congresso da Cidade, em dezembro de 1993.

Estas diretrizes constituíram o início do trabalho de reformulação do plano diretor que se desenvolveu, mais intensamente a partir do ano de 1995, com o 2º Congresso da Cidade, e durante os anos de 1996 e 1997, na formulação e discussão da proposta de legislação do PDDUA com base em estratégias retiradas das conclusões dos grupos de trabalho e das discussões públicas: *Modelo Espacial e Macrozonas*; incorporando noções como a de cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada; controle da densificação, sustentabilidade econômica e social e qualificação ambiental; *Estruturação Urbana*; *Mobilidade Urbana*; *Uso do Solo Privado*; *Qualificação Ambiental*; *Promoção Econômica*; *Produção da Cidade*; da determinação do Sistema de Planejamento e os Projetos Integrados: Quarto Distrito, Eixo Lomba do Pinheiro;

¹⁶⁰ No primeiro governo da Frente Popular, a Secretaria Municipal do Planejamento realizou uma pesquisa sobre os vazios urbanos no município de Porto Alegre, descobrindo que mais de 40% da área urbana de Porto Alegre era constituída por vazios urbanos. Estes dados subsidiaram o governo no sentido de propor novos instrumentos de “justiça tributária” como a progressividade do IPTU, em 1990 e no IPTU progressivo no tempo, em 1993.

Corredor de centralidade Nilo Peçanha – Anita Garibaldi; Programa Espaços Abertos e o Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano e Política Habitacional.

Enquanto a instituição do orçamento participativo e das reformas administrativas e tributárias foi relativamente rápida, a demora na aprovação do plano pode ter relação com a indefinição sobre o modelo de planejamento a ser executado e da própria complexidade das questões envolvidas.

O processo de elaboração do novo plano, segundo a sua Justificativa, contou com o trabalho dos técnicos da prefeitura, discussões em audiências públicas e o trabalho de consultores. As diretrizes foram se alterando na maneira em que grupos políticos e empresariais passaram a se interessar nas questões relativas ao gerenciamento do plano e na valorização do uso do solo decorrente¹⁶¹.

Conforme depoimento do arquiteto Nestor Nadruz, técnico aposentado da prefeitura municipal, conselheiro do plano diretor, vice-presidente do fórum de entidades e coordenador do movimento Porto Alegre Vive, o PDDUA já estava com as diretrizes técnicas básicas definidas quando começou o processo de formatação:

O PDDUA foi elaborado na verdade por técnicos da prefeitura solidários com a construção civil. Já em 1996 estavam discutindo alterações do plano, pois as empresas da construção civil questionavam o “engessamento” do plano anterior [...]. O discurso tanto da prefeitura como dos representantes da construção civil era no sentido de que o PDDU (*o plano anterior*) era “elitista” e que o novo plano diretor deveria promover o desenvolvimento da cidade aumentando a oferta de imóveis para a classe média, aumentando o emprego através do aumento de alturas, o que iria baratear o custo dos imóveis. O Tarso Genro foi um dos grandes responsáveis por esta situação. Foram feitos seminários, encontros, congressos e diziam que a sociedade participava – a sociedade participava coisa nenhuma e ela não participou da elaboração da lei complementar 434 e nem participa desta (*gestão do plano atual*). A lei complementar 434 foi feita dentro de gabinete, mas foi feita por técnicos. [...] por arquitetos, que até 1996 não se deixaram influenciar pela pressão da construção civil, momento em que houve uma mudança de concepção quando entrou o governo do Collares. Como a sociedade não participava do processo, ela ficava silenciosa, ela (*a sociedade*) ouvia as discussões quando saía nos jornais, mas as questões eram sempre decididas pelos técnicos e pelos representantes da construção civil em conjunto.

¹⁶¹ Vide a dissertação de Mestrado de Maria Tereza Fortini Albano, “*O Processo de Formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: Ruptura, reunião de fragmento, inovação ou manutenção de tradição secular*”, Propur-UFRGS, 2001.

Esta incorporação do discurso da construção civil pela administração municipal deve-se a adequação das novas teorias sobre o planejamento estratégico na década de 1990, ainda conforme Nadruz:

Estas novas idéias estavam na ordem do dia, as “estratégias” [...] segundo eu estou informado eram indicações do Banco Mundial. A intenção deles era provocar o desenvolvimento das cidades para fazer empréstimos violentos, desenvolver as cidades e trazer novos estilos, novos investimentos de investidores estrangeiros, nós fomos bombardeados com esta nova perspectiva [...], até então [...] os edifícios eram compatíveis com a morfologia urbana, [...] o plano tem pontos interessantes, positivos, como o seu processo de inovação, mas foi muito desvirtuado. A lei perdeu a sua característica normativa básica, de ser completa, e passou a ser muito flexível, e aí começou o problema, especialmente em relação a coisas que ficaram em aberto.

No processo de formatação do atual plano diretor houver certamente rupturas com os padrões técnicos e políticos do plano diretor de 1979, porém o seu processo de formação não se difere muito dos processos anteriores. Embora o acúmulo das decisões dos fóruns, seminários e congressos, as novas diretrizes foram repassadas pelos políticos e consultores aos técnicos da prefeitura que tiveram que adaptar e aceitar estas novas diretrizes. Percebe-se que essas mudanças não foram amplamente discutidas, nem compartilhadas internamente com o corpo técnico da prefeitura¹⁶².

¹⁶² Destaca-se a consultoria realizada por Rubens Pesci, da FACLAN – Faculdade de Ciências Ambientais Latino Americana, de Buenos Aires, contratado pela Prefeitura Municipal. Em texto publicado “CIDADE SUSTENTÁVEL: ENFOQUE GLOBAL DO 2º PDDUA” no documento “A necessária releitura da cidade”. O técnico expressa a sua concepção do planejamento urbano a ser implementada em Porto Alegre: “As premissas, no caso de Porto Alegre, vieram especialmente apoiadas por um contundente trabalho realizado durante a Reformulação do Plano Diretor, através da “Cidade Constituinte” e dos “Congressos da Cidade”. A participação social foi plenamente demarcada na busca de um sistema de planejamento aberto, capaz de se auto-regular a partir da escala dos bairros. [...] Neste sentido, o novo Plano opta por linhas básicas: estratégias, que marcam as grandes metas a alcançar em médio e longo prazo, e que definem Programas de política urbana para todos os aspectos prioritários, e projetos, através de intervenções concretas que vão gerando propostas e debate sobre transformações de curto prazo para ir modelando o rumo até as estratégias desejadas. A idéia, portanto, é de se ir governando participativamente o fluxo temporal das Estratégias e dos Programas, e elaborando concomitantemente Projetos para realizar as prioridades e monitorar os ajustes necessários às Estratégias. É uma concepção bem diferenciada do conceito exclusivo de Plano como norma instituída que diz o que se pode fazer e proíbe o que não se pode fazer, para passar ao conceito de Plano como um processo [...] e que por isso mesmo permitam uma aplicação menos burocratizada, mais transparente e de maior autocontrole por parte de todos os atores envolvidos. Para isto, o Plano se articula em uma estratégia básica de Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, que deve garantir a condição de processo e a permanente participação.” O autor, tenta explicar a sua concepção de plano-processo, misturando conceitos de estratégia e auto-governo, não explicando como conformar na prática estas idéias distintas, impondo ainda a necessidade de “grandes definições formuladas a posteriori”, como a flexibilidade dos índices e o sistema de gestão.

Para o arquiteto Newton Baggio, técnico da prefeitura, ex-secretário municipal de planejamento no governo Alceu Collares, e atual diretor superintendente da Supervisão de Planejamento Urbano da SPM, neste período de discussões não houve a participação efetiva dos técnicos da prefeitura: “Eu não contribuí nas discussões preliminares, não fui convidado pra fazer parte como técnico”.

Houve a constituição de grupos de estudos, formado por políticos, consultores contratados e alguns técnicos solidários com o programa da Frente Popular e a exclusão de outros “não solidários”. Talvez a justificativa para a menor participação do corpo técnico deva-se a “estratégia” de imposição de um novo modelo, considerando-se alguns dos funcionários, na melhor das intenções, relutantes a mudanças.

Enviado a Câmara Municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA, foi finalmente aprovado 1999 (Lei Complementar 434/99). O poder público municipal tem seu papel redefinido como agente articulador das iniciativas privadas e do planejamento participativo, em que o processo de planejamento é apresentado como um processo “dinâmico, retro-alimentado, aberto, continuamente reavaliado e readequado a realidade social”:

Esta concepção reflete o caminho da sociedade em busca da participação democrática, do espírito humanista, na crescente necessidade de superar a fragmentação a que o mundo e a cidade estão submetidos. Neste sentido, o ato de planejar implica na articulação de diversos sujeitos e interesses, fazendo com que a participação mais ampla tenha reflexos na melhoria da qualidade de vida, através da interpretação técnica.” (PDDUA – Justificativa, p. 03).

Conforme a concepção política defendida na Justificativa do plano, o técnico passa a ser um “interprete”, não mais o agente condutor dos processos de planejamento e gestão, aparecendo a expressão “processo democrático” como um componente essencial da proposta de planejamento, figurando o técnico como um *articulador*, na qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo.

Nesta concepção pretensamente *processualista*, a gestão do plano toma uma importância muito grande, pois o caráter de processo permanente de mudança e negociação lhe confere um sentido aberto e o modelo espacial passa ser apenas um arcabouço orientador para as propostas a serem desenvolvidas.

Entretanto, o sentido da participação popular apresentado tanto na justificativa do PDDUA quanto no discurso das autoridades responsáveis pelo planejamento na época é ambíguo. Sobre este processo, José Fortunati, então vice-prefeito municipal, comenta:

Em 1999, casualmente eu era vice-prefeito da cidade, realizamos alguns encontros, mas muito mais com entidades, encontros focados, em cima de representações corporativas, como Instituto dos Arquitetos do Brasil, Sociedade de Engenharia e outras entidades de especialistas do planejamento urbanístico. Depois disso são criados os fóruns regionais de planejamento [...] esses fóruns, obviamente, têm *ampla* participação da população, seus coordenadores são eleitos democraticamente, mas nós sabemos que a participação é, obviamente, uma participação relativa, *restrita*, se nós levarmos em consideração o grande número de habitantes de Porto Alegre, mas é importante, porque abriu a oportunidade, sedimentou e consolidou a possibilidade dessa participação, que mesmo *reduzida* ela é legítima e extremamente importante.

O texto do plano consagra assim uma concepção de planejamento que procura ao mesmo tempo ser empreendedora, redistributiva e participativa, em que as estratégias de desenvolvimento sustentável são o seu eixo central.

Três delas definem o modelo de cidade sobre o seu território: *Estruturação Urbana*, que configura o novo modelo espacial baseado na integração dos sistemas que compõem a fisiologia urbana; *Mobilidade Urbana*, que apóia a estruturação urbana desejada, através de uma visão intersetorial; e *Uso do Solo Privado*, que vincula o aspecto regulador ao modelo proposto. A estas três estratégias são acrescentadas outras quatro: *Qualificação ambiental, promoção econômica, produção da cidade e sistema de planejamento*.

Embora justificado pela participação, o PDDUA é prevalentemente focado no planejamento estratégico¹⁶³. A regulação do uso do solo e o sistema de gestão privilegiam a promoção econômica como forma de gerar ativos financeiros para o município para o que o mesmo promova a regulação e distribuição destes lucros.

Percebe-se um “encantamento político” com um modelo de planejamento estratégico de matiz liberal-socialista e de forte interação social, que mescla discurso social e lógica econômica redistributiva.

¹⁶³ O modelo proposto pelo PDDUA relaciona-se também com um tipo de planejamento estratégico rawsaliano (SOUZA, 2003), uma espécie de contratualismo econômico justificado pela (re)distribuição dos ganhos econômicos do liberalismo em intervenções programadas por parte do poder público.

Por seu turno, a participação política aparece mais como discurso de legitimidade política do que prática efetiva de inclusão e de participação política. Nem tanto como alternativa ao modelo legislativo de decisão e de transparência administrativa, mas relacionado aos “ganhos” políticos e econômicos provenientes da prolatada horizontalização das decisões.

A efetivação do discurso do planejamento participativo ocorre de forma limitada e restrita. A exemplo do plano anterior, nos termos do PDDUA, as instâncias participativas a estrutura do sistema de gestão do planejamento restringem-se à participação no Conselho do Plano Diretor, nas regiões de planejamento e na realização de audiências e consultas públicas.¹⁶⁴

A Administração Popular governou Porto Alegre por 16 anos (1989-2004) quando Raul Pont (PT) perde a eleição para José Fogaça (PPS) em 2004. A mudança de governo também representou uma mudança no perfil administrativo e na ideologia do governo que assumiu. Concentrando uma série de partidos de centro-direita (PPS, PTB, PSDB, PFL e depois o PMDB), o novo prefeito não possuía compromisso político com o discurso “socializante” do grupo antecessor.

Embora tenha mantido as estruturas participativas existentes, o novo governo teve dificuldades em manter o mesmo padrão das administrações anteriores. Houve certo desgaste do Orçamento Participativo, que embora atuante, não manteve a mesma frequência de participação¹⁶⁵.

Do mesmo modo, percebe-se haver uma (re)aproximação de grupos empresariais com lideranças políticas do município e o afastamento gradual de representações sociais. Esta mudança de perspectiva, juntamente com a maioria na Câmara Municipal de Vereadores, passou a influenciar o planejamento urbano do município, especialmente em relação a processos relacionados ao sistema de gestão de planejamento.

¹⁶⁴ Algumas das publicações oficiais não escondem o seu encantamento com o sistema de gestão democrático proposto. Em publicação assinada pelo prefeito Raul Pont (2003) o CMDUA é assim apresentado: “merece referência também, por seu avanço, o novo Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, criado a partir do novo Plano Diretor [...]. Este órgão de caráter inédito e inovador em todo país. Sua composição incorpora um terço de representantes eleitos nas oito regiões de planejamento da cidade, cuja referência nasce nas regiões do OP e sustenta-se nos fóruns de representação e planejamento de cada uma destas regiões. A esta representação direta, inédita no campo do planejamento, soma-se um terço de representantes de entidades ligadas ao planejamento e à construção urbana, garantindo a maioria de representação da sociedade civil.”

¹⁶⁵ Ver FEDOZZI (2007).

6.2. A estrutura de decisão institucional do PDDUA

Os artigos 33 e seguintes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental descrevem o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento – SMGP, como um processo contínuo, dinâmico e flexível, que tem como objetivos: “*I - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal; II - garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida; III - instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA.*”

A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) é o órgão que gerencia o sistema como um todo e acaba por estabelecer as diretrizes do planejamento urbano do município, diretamente ou através das comissões técnicas permanentes intersetoriais, dependendo da natureza do projeto.

Uma série de questões fundamentais sobre o planejamento urbano da cidade e a participação das populações, está relacionada à aprovação de empreendimentos especiais¹⁶⁶ e o regime jurídico das chamadas áreas especiais¹⁶⁷.

Do mesmo modo, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA¹⁶⁸ e o processo de revisão do PDDUA são processos que demonstram particularidades e especificidades em razão de suas decisões políticas.

A aprovação de projetos especiais e a liberação dos índices construtivos, em razão das transferências do direito de construir¹⁶⁹, é um processo em que as populações

¹⁶⁶ Conforme os artigos 39, IX, art. 55 § 1º, I e II, art. 56 e art. 57, são considerados projetos especiais os projetos de grande porte que necessitam avaliação especial. Dividem-se em projetos pontuais e de impacto urbano. São considerados projetos pontuais as edificações com áreas computáveis entre 10 mil e 30 mil metros quadrados, estacionamento de 200 a 400 vagas ou 100 a 200 vagas no caso de empreendimento comercial, aprovados através de projeto encaminhado a SMP.

¹⁶⁷ As áreas de interesse especial são áreas delimitadas da cidade que possuem regime urbanístico próprio, definido por lei específica, passíveis de criação e alteração do seu regime urbanístico pelo poder legislativo municipal. Dividem-se conforme o art. 73 do PDUUA em *Áreas Especiais de Interesse Institucional; Áreas Especiais de Interesse Urbanístico; Áreas Especiais de Interesse Ambiental*. Nas áreas especiais, até a definição do regime urbanístico próprio por lei específica, é concedido licenciamento para o parcelamento e uso do solo através de **projetos especiais**, em parâmetros relacionados com os índices construtivos nas Macrozonas. Dentre as áreas especiais de interesse ambiental (art. 86), inclui-se as áreas de interesse cultural (art. 92). As áreas especiais de interesse urbanístico dividem-se em áreas especiais de interesse social – AIES, áreas urbanas de ocupação prioritária – AUOP, áreas de contenção do crescimento urbano – ACCRU e áreas de revitalização, como o Centro Histórico, as Ilhas do Delta do Jacuí, a Orla do Guaíba e a Praia de Belas.

¹⁶⁸ Em 1999, com a edição do PDDUA o CMPDDUA passou a se chamar Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o número de representantes aumentou para 25, composição posteriormente alterada para 28 membros.

¹⁶⁹ Os instrumentos de flexibilização do planejamento como a transferência dos índices construtivos e o solo criado (outorga onerosa do direito de construir) foram previsto no PDDUA ainda antes de serem

não participam diretamente. A discussão “técnica” acerca da flexibilização dos índices permitidos pelo PDDUA passou a comportar outra discussão: a legitimidade das populações participarem destes processos.

Enquanto a decisão sobre a aprovação dos projetos pontuais se dá por critérios eminentemente técnicos, para a aprovação dos projetos especiais é necessária a aprovação de comissões técnicas¹⁷⁰ e o reexame e aprovação pelo CMDUA, além da previsão de “ouvida” da comunidade, através dos Fóruns das Regiões de Planejamento - RGPs.

Além da “participação da comunidade” prevista no CMDUA, o sistema de planejamento assegura a participação comunitária em nível regional ou local, através dos Fóruns Regionais de Planejamento.

A distribuição dos fóruns se dá conforme as 8 Regiões de Planejamento – RGPs. Surgidos à partir das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), os Fóruns são autônomos, e possuem regimento interno ou estatuto que determina a sua organização e funcionamento¹⁷¹.

Os fóruns são órgãos consultivos em que projetos e proposições referentes a cada região são analisados e discutidos. As decisões ou deliberações são encaminhadas via conselheiro representante ao CMDUA, uma espécie de instância pré-consultiva. Como nas Regiões de Planejamento, não ocorre uma distribuição populacional equitativa, há distorção na representação (QUADRO 4). A Região de Planejamento 1,

detalhados e constarem no Estatuto da Cidade em 2001. Além da previsão normativa do PDDUA, é previsto o Estudo de Impacto Ambiental no Estatuto da Cidade e a legislação ambiental (lei 6938/81, resolução 001 CONAMA) prevê, em função do grau de complexidade do empreendimento, a exigência do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental. Destaca-se também o RIA (Relatório Simplificado de Impacto Ambiental) previsto na Lei 8267/98.

¹⁷⁰ A Comissão Técnica de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo (CTAAPS) criada por meio do Decreto nº 14.203, de 11 de junho de 2003 tem objetivo é centralizar e agilizar a tramitação e análise de projetos de parcelamento do solo pontuais, referentes ao art. 57, parágrafo 1º, inciso III da LC 434/99, em todas suas etapas de aprovação. A Comissão Técnica de Viabilidade de Edificações e Atividades (CEVEA) criada pelo Decreto nº 12.925, de 26 de setembro de 2000 possui atribuição de analisar Estudos de Viabilidade Urbanística (EVUs) relativos a processos de edificação e atividades objeto de Projetos Especiais Pontuais, que não envolvam Operações Concertadas, nos termos dos artigos 55 a 58 da Lei Complementar nº 434/99. A Comissão de Acompanhamento Urbanístico e Gerenciamento (CAUGE) estabelecida pelo Decreto 14.826/2005 é o órgão intersetorial *concentrado* responsável por promover a análise técnica dos Estudos de Viabilidade Urbanística, de Projetos Especiais e dos empreendimentos de impacto urbano de 1º e 2º nível, conforme os artigos 55, 56, 59, 60, 61, 62 do PDDUA. formado por membros indicados pelo prefeito municipal e representando 11 secretarias e departamentos.

¹⁷¹ Em geral, os fóruns se reúnem periodicamente de 15 em 15 dias (Fóruns da RGP 1 e 2), na SPM (RGP 1) ou em outro lugar a ser determinado. Os fóruns são “oficialmente” formados por 1 conselheiro, que é o representante no CMDUA e 2 suplentes, mais os delegados representando as entidades participantes, ocorrendo eleições de 2 em 2 anos para escolha do conselheiro, suplentes e delegados, conforme paragrafo 2º do artigo 39 do PDDUA.

por exemplo, concentra sozinha 20% da população (257.188 hab.) enquanto a Região de Planejamento 8 apenas 5,9% (73.221 hab.).

O processo de aprovação dos projetos especiais comporta uma estrutura mais complexa do que o da aprovação dos projetos pontuais. Os empreendimentos de impacto urbano e os estoques do solo criado são aprovados pelo CMDUA, após a análise das comissões específicas (CAUGE). É possível a flexibilização dos índices urbanísticos nestes projetos, levando em conta questões como o adensamento populacional e a qualidade ambiental, previstos no sistema de monitoramento.¹⁷²

Uma série de problemas relativos à aprovação dos projetos especiais e das liberações dos índices construtivos para a construção civil vem à tona logo após a aprovação do PDDUA. Algumas áreas economicamente “atrativas” da cidade como os bairros Rio Branco, Petrópolis, Menino Deus e Moinhos de Vento passaram a sofrer gradativa descaracterização arquitetônica, impactos sobre a infra-estrutura e aumento da densidade populacional, o que mobilizou moradores e as associações de moradores¹⁷³.

Além das liberações dos índices construtivos dos empreendimentos especiais e do estoque do solo criado, outras questões polêmicas mobilizaram moradores e associações comunitárias, como as questões relativas aos regimes urbanísticos nas Áreas Especiais, que inclui as Áreas Institucionais e as de Interesse Ambiental¹⁷⁴, do qual, ainda, fazem parte as Áreas de Interesse Cultural (AICs).

A polêmica sobre as áreas de interesse cultural foi ampliada em razão de estudos elaborados, por solicitação da prefeitura municipal, para a delimitação destas áreas.

O então prefeito João Verle (PT) editou o Decreto Municipal nº 14.530, de 14 de abril de 2004, regulamentando o previsto no art. 92 do PDDUA, explicitando parâmetros para aprovação de projetos nas Áreas de Interesse Cultural, “congelando” as

¹⁷² O sistema de monitoramento e controle previsto no PDDUA até hoje não foi devidamente implementado.

¹⁷³ Em 2002 surgem os movimentos Moinhos Vive e Petrópolis Vive. Em 2003 é criada a Associação do Bairro Moinho de Ventos com o objetivo da preservação histórica, cultural e ambiental do Bairro. Posteriormente, estas somadas a outras associações criam o Movimento Porto Alegre Vive. Conforme a Associação de Moradores do Bairro Moinhos de Ventos, a partir da edição do Plano Diretor foram aprovados, em um ano e meio, mais de 37 projetos de edificações especiais.

¹⁷⁴ Conforme determinado no PDDUA, havia a necessidade de detalhamento das Áreas Especiais de Interesse Cultural, até o ano 2000. Coube à Secretaria Municipal da Cultura, no Seminário de Avaliação do Plano Diretor somente em 2003, apresentar a proposta de regime urbanístico próprio para as Áreas Especiais de Interesse Cultural e Ambiental, formatada pela Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural, com colaboração de técnicos de outras Secretarias e que contou com assessoria conveniada da Faculdade de Arquitetura do Centro Universitário Ritter dos Reis, que identificou, delimitou e propôs o regime urbanístico de oitenta AEICs.

construções em 78 áreas protegidas. Além de estabelecer o regime das AICs, o projeto da Prefeitura Municipal criou as áreas de ambiência cultural, as AACs, que são mais abrangentes e conceitualmente locais de transição entre o núcleo da AIC e o entorno.

A expedição do Decreto gerou inconformidade por parte dos incorporadores imobiliários¹⁷⁵. O Ministério Público, a pedido do Sindicato das Empresas da Construção Civil - Sinduscom e outros¹⁷⁶ e por solicitação encaminhada diretamente ao Procurador Geral de Justiça, ajuíza, em 29 de novembro de 2007, ação civil pública contra o decreto municipal, visando suspender da eficácia do mesmo, argumentando vício formal uma vez que as matérias do decreto deveriam ser objeto de lei. A liminar, entretanto, foi indeferida pela justiça¹⁷⁷, o que manteve o congelamento previsto no decreto.

¹⁷⁵ Nos resultados da pesquisa de campo (ANEXO 5) percebe-se uma quase unanimidade de opinião favorável à preservação e manutenção das áreas de interesse ambiental e de interesse cultural. Quando questionados sobre a preservação das áreas verdes e de lazer (estratégia da qualificação ambiental), 99,7 % dos entrevistados revelaram-se a favor da preservação/manutenção das áreas: Com praticamente o mesmo resultado, 99,5 % dos entrevistados se declararam a favor à preservação e manutenção da orla do Guaíba como “área verde e/ou destinada a cultura e o lazer”¹⁷⁵. Estes números se repetem quando a pergunta refere-se à preservação do patrimônio histórico e das áreas de interesse histórico e cultural. 96,9 % dos entrevistados são absolutamente favoráveis a preservação/manutenção tanto dos prédios quanto das áreas de interesse cultural. Sem especificar o conceito de “área” do ponto de vista físico e locacional, confirmados estes números a polêmica em relação à manutenção do Decreto municipal seria facilmente resolvida com a ouvida da população. Como na pesquisa houve a quase unanimidade favorável em relação à preservação ambiental e das áreas de interesse cultural, a “polêmica” sobre a manutenção das áreas de interesse cultural e ambiental pode ser considerada artificial.

¹⁷⁶ A ação é ajuizada em nome da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS, pela Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL, pela Federação Nacional dos Corretores de Imóveis – FENACI, pelo Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS, pelo Sindicato das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS, pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre – STICC, pelo Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul – SECOVI/RS, pelo Sindicato de Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIMÓVEIS, pela Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul – SERGS, pela Associação Comercial de Porto Alegre – ACPA, pela Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura – ASBEARS, pela Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Porto Alegre – ACOMAC, pela Associação da Classe Média do Estado do Rio Grande do Sul – ACLAME.

¹⁷⁷ Em relatório, o juiz de direito da 1ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, Martin Schulze, não aceita a tese da ilegalidade da aplicação do decreto municipal, apresentando argumentos que merecem destaque: “A preservação de áreas e lugares de interesse cultural e ambiental, ou seja, o interesse de preservação destes valores está acima e é anterior à forma legal prevista para efetivar essa preservação, visto que somente haverá objeto de preservação se algo existir para ser preservado. [...] No caso específico dos autos, onde o Município de Porto Alegre contratou um serviço especializado para identificar as áreas e os imóveis merecedores de preservação, o aguardar da aprovação deste estudo por lei, para só então vigorar a proteção e a correspondente restrição sobre o direito de propriedade, possibilitaria aos proprietários disporem de seu patrimônio. Evidente que a restrição imposta por um plano diretor onera a construção civil ou desvaloriza o patrimônio atingido pela respectiva restrição o que leva, naturalmente, ao proprietário desejar destruir o bem objeto da proteção, modo a não sofrer o prejuízo patrimonial correspondente”. O Decreto municipal é também declarado constitucional na sentença¹⁷⁷.

Na sentença proferida, o juiz de direito da 1ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, Martin Schulze, chama a atenção para o fato de a ação ter sido proposta pelo Ministério Público:

“Chama a atenção, nos presentes autos, o fato de a ação ter sido proposta pelo Ministério Público, visto que inegável o incansável empenho de seus agentes no sentido de preservar tanto o patrimônio histórico e cultural, como o meio ambiente. O apoio do Ministério Público a pretensão das empresas e entidades representativas do setor imobiliário para proteger interesses econômicos sob o fundamento de irregularidade no cumprimento de uma disposição legal formal, em prejuízo da proteção dos bens de reconhecido valor histórico e cultural realmente surpreende.”

Em depoimento, Schulze informa outra questão estranha no processo:

Nesta ação civil pública as entidades (empresariais) se reuniram e procuraram o Ministério Público. O Ministério Público não é obrigado a ajuizar a ação. Se tiver a possibilidade de manusear os autos parece que veio de cima para baixo, foi ‘meio que um *lobby*’, não foi feito pela procuradoria especializada, inclusive isto foi questionado pela prefeitura no processo.

Esta questão é retomada em 2008, quando a Prefeitura Municipal cria um comitê gestor para reavaliar, alterar limites e regimes urbanísticos das AICs. O grupo formado pelas secretarias da Cultura, do Planejamento, da Gestão e Acompanhamento e da Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural (Epahc) foi criado através de uma portaria (Portaria 59/08) e, estranhamente, não inclui representantes da Secretaria de Meio Ambiente (SMAM) e de outras secretarias, o que provocou reações das secretarias excluídas e do CMDUA, que argumenta que a portaria fere a autonomia do órgão¹⁷⁸.

A prefeitura municipal apresenta um posicionamento contraditório em relação a estas questões: ora é favorável a manutenção do congelamento previsto no Decreto 14.530/04 (na edição e defesa da ação civil pública), em outras propõe a flexibilização

¹⁷⁸ O conselheiro Eduíno de Mattos, da ONG Solidariedade solicitou o ajuizamento de ação civil pública por parte do Ministério Público do Estado contra o ato do Executivo municipal, argumentando que uma portaria não pode determinar quem vai gerir o planejamento da cidade. Com base na denúncia, o Ministério Público do Estado intentou Ação Civil Pública, com pedido de Liminar, contra o Município de Porto Alegre fundamentando que de acordo com o PDDUA a prerrogativa para gerenciar, administrar e deliberar sobre as Áreas de Interesse Cultural, áreas públicas da orla do Guaíba, Áreas de Proteção e Preservação Ambiental Permanente pertence ao CMDUA ou mediante a apresentação de Projeto de Lei, após oitiva do CMDUA e Fóruns Regionais de Planejamento.

dos regimes e suprimindo atribuições das RGP's e CMDUA, na edição da Portaria 59/08.

Em depoimento, o então secretário municipal de planejamento José Fortunati não esconde sua postura favorável a alteração do Decreto:

A prefeitura está refazendo o estudo da Ritter dos Reis por técnicos do planejamento e da cultura. Sombreamento em urbanismo não existe, isto inviabiliza empreendimentos e a cidade é uma cidade rica. Tem-se uma casa no sombreamento e não tem valor histórico e não pode edificar isto é um problema. O reestudo dos técnicos [...] entendo que seja um avanço¹⁷⁹.

Indagado sobre o decreto das áreas de interesse cultural, o arquiteto Antônio Zago, representante do Sinduscom no CMDUA também reflete a sua posição pessoal favorável a alteração do Decreto municipal:

A tendência das cidades modernas, Bogotá é um exemplo disso, há ingerência do moderno dentro das cidades históricas, há uma legislação que segue regras estabelecidas, [...] do ponto de vista de paisagem urbana, um não anula ou explora o outro.

Esta falta de indicadores técnicos claros é apontada como um dos maiores problemas em relação às áreas especiais. No dizer de Newton Baggio, diretor de planejamento da SPM:

Ocorre a ausência de indicadores que torne clara a estrutura urbanística que nós queremos. No plano anterior, a divisão territorial, as unidades parciais tinham uma natureza holística, uma natureza não só para ocupação do solo, mas para atendimento e demanda da população, para a organização da cidade. [...] A gente ia, estabelecia os padrões, da tabulação do número de habitantes, as praças, as necessidades de escolas, os padrões de sistema de trânsito e transporte, se estavam compatíveis, [...] tinha uma relação mais com ampla da realidade urbana. [...] prejudicial por que perdemos referência para a qualidade [...] quem administra essa situação, quem define, essas estratégias? [...] falar em plano como discurso e não se desdobrando em ações concretas nas execuções.

¹⁷⁹ Esta não é exatamente a posição das representações comunitárias que defendem a manutenção dos critérios estabelecidos pelo decreto, conforme documento assinado em conjunto pelas entidades que compõem a Associação Porto Alegre Vive e encaminhado a prefeitura municipal.

A preocupação apontada é relevante. Percebe-se que um dos problemas estruturais do PDDUA é a permissibilidade a alterações pontuais em razão de demandas e pressões específicas, o que acaba descaracterizando o planejamento como um todo.

Neste contexto, a dimensão do planejamento deveria no dizer de Baggio: “evitar as demandas privadas, pontuais, e tentar buscar essa visão de todo que vai se construir, a partir de suas partes, mas sem esquecer a noção do todo”. Esta é também posição do arquiteto Antônio Zago, representante do Sinduscom no CMDUA:

No planejamento se preocupam muito com questões pontuais, deveria haver ter algum instituto com autonomia para propor, para ser concebido o planejamento de maneira mais livre [...]. A administração desperdiça tempo e dinheiro por falta de planejamento.

A questão das áreas de interesse cultural (re)aparece entre os temas mais polêmicos da revisão do PDDUA. Na proposta de revisão enviada à Câmara de Vereadores são propostas significativas alterações nas áreas de interesse cultural¹⁸⁰. Apresentado no final de abril de 2008, o relatório do vereador Dr. Goulart (PTB) diminui limites e flexibiliza restrições em 37 dos 134 locais identificados pela Prefeitura Municipal. Algumas áreas foram reduzidas para menos de 1/3 do contorno original, outras ficaram pela metade. Conforme Nestor Nadruz: “Coincidentemente, as 37 áreas alteradas são as mesmas reivindicadas pelos representantes da construção civil no Conselho do Plano Diretor.”

A discussão acerca do regime urbanístico das áreas especiais ressurgiu, com toda força, em 2008, no projeto da construção do chamado “Pontal do Estaleiro”¹⁸¹, empreendimento em área de 60 mil metros quadrados às margens do rio Guaíba¹⁸² e a proposta de alteração da lei municipal 470/2002.

¹⁸⁰ Para o presidente da seção gaúcha do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS), arquiteto Carlos Sant’Ana, em entrevista ao jornal *Já* (edição de 18/06/2008) é incoerente reduzir os limites das AICs: “O entorno também deve ser preservado, pois é o que dá significado a essas áreas. Não se trata de congelá-las, mas, por exemplo, evitar a construção de um grande prédio ao lado de uma igreja do século passado. Não há harmonia arquitetônica nisso”.

¹⁸¹ Por exemplo, os novos limites excluiriam o regime especial justamente da área onde será construído o projeto Pontal do Estaleiro, cuja área de proteção foi reduzida ao trecho que beira o rio. Dr. Goulart também sugere o uso misto do local, permitindo moradia e comércio. Na Praça Maurício Cardoso, no bairro Moinhos de Vento a proposta da Prefeitura englobava a área verde, as casas tombadas da rua Félix da Cunha e o casario do entorno. No estudo do vereador, a AIC está restrita aos limites da praça e das casas históricas.

¹⁸² A Lei 470/2002, enviada pelo então prefeito Tarso Genro, definiu o regime urbanístico da área do Estaleiro Só, permitiu a construção de edificações comerciais e de serviços, mas não de residências,

Após uma série de tentativas frustradas de leiloar a área do chamado Estaleiro Só, foi proposto em 2008, por iniciativa da Câmara Municipal projeto de alteração da lei complementar 470/02, prevendo a construção quatro prédios residenciais de 12 andares, um edifício comercial de 12 andares, com 195 salas e um flat de 12 andares com 90 unidades. Moradores e ambientalistas alegam uma série de problemas na pretensão empresarial: Haveria vício de origem, pois o projeto de alteração da lei foi encaminhado pelo legislativo e não pelo executivo.

Conforme a lei aprovada em 2002, as construções nestas áreas podem ter até quatro pavimentos e não seria permitido o uso residencial. Outro problema é a contrariedade a legislação ambiental, nos termos do Código Florestal é proibida a edificação nos 100 metros que costeiam o rio, o que levou a promotoria Especializada de Defesa do Meio Ambiente a instaurar um inquérito para apurar irregularidades ambientais e urbanísticas em torno do projeto¹⁸³.

Mesmo com todos os problemas apontados e denúncias publicadas na imprensa, tramitando em regime de urgência, a sessão de votação do projeto na Câmara de Vereadores ocorreu no dia 12 de novembro de 2008. Como previsto, a sessão foi marcada por protestos¹⁸⁴. Foram distribuídas senhas para acompanhar a sessão. Cerca de 200 pessoas puderam acompanhar no plenário, centenas de pessoas acompanharam os debates em telão instalado do lado de fora do plenário, a maioria estudantes e integrantes de entidades comunitárias e por uma minoria de representantes do Sindicato da Construção Civil de Porto Alegre, que só observava a sessão¹⁸⁵.

liberando o acesso público aos parques, marinas e passarelas a serem criadas no local por empreendedores privados.

¹⁸³ O jornal *Correio do Povo*, na edição de 12 de novembro de 2008, dia da votação do projeto, em capa e seu editorial reflete a posição da empresa jornalística em relação à questão do Pontal do Estaleiro: “O projeto de lei que permite a construção de espigões na área do Guaíba, no antigo Estaleiro Só, numa área que deveria estar desimpedida para a população. Não obstante as restrições impostas ao programa por parte de setores representativos da sociedade, mesmo com uma investigação do Ministério Público sobre a destinação da área, embora parem sobre o tema visões completamente diferentes acerca do impacto de tal obra sobre o meio ambiente, ainda que se constate que a área foi adquirida por um preço muito inferior ao que se pretende agora lucrar com ela, nada disso demoveu um grupo de vereadores que cometeu uma série de tropelias políticas para colocar o projeto em votação a toque de caixa. [...] A votação, contudo, é apenas um episódio de uma trama duvidosa”.

¹⁸⁴ Houve uma intensa mobilização de entidades ambientais, com apoio de parte da imprensa, visando impedir a votação do projeto. As duas grandes empresas jornalísticas do Rio Grande do Sul tratam o assunto de maneira absolutamente distintas. O jornal *Zero Hora*, do grupo RBS, donos da incorporadora *Maijama* não esconde a sua posição a favor dos empreendimentos, enquanto o jornal *Correio do Povo*, tem criticado com vigor o projeto.

¹⁸⁵ Conforme relatado no *Jornal Zero Hora* os espectadores chegaram a atirar moedas contra o equipamento instalado no saguão. Com o ato, o grupo insinuava que os parlamentares favoráveis ao projeto estavam recebendo dinheiro das empresas privadas envolvidas na obra. Do lado de fora do prédio um estudante se vestiu de espigão para simbolizar a construção do empreendimento.

Mesmo com a ação civil pública impetrada e uma série de denúncias envolvendo vereadores e lobistas¹⁸⁶, o projeto foi aprovado com emendas¹⁸⁷, com 20 votos favoráveis, 14 contrários e duas abstenções, um voto a mais que o necessário para a aprovação¹⁸⁸.

O prefeito José Fogaça, no entanto, vetou a decisão da Câmara Municipal, recuando diante, segundo ele, da “necessidade de um debate mais amplo sobre o tema”¹⁸⁹. O veto *técnico* remete para reapreciação do poder legislativo e da realização de um *referendo* para aprovar ou não o uso residencial da área. A alteração do regime

¹⁸⁶ Na coluna de Juremir Machado da Silva, publicada no Jornal Correio do Povo, em 18/11/2008, intitulado “O Pontal das Ajudinhas”, alguns fatos sobre este processo são revelados pelo colunista: “Telefonei ontem para Cláudio Sebenelo, vice-presidente da Câmara de Vereadores, com a intenção de entender um pouco melhor o desfecho do episódio. Ele me contou uma historinha que dá muito a pensar. Cada um que tire as suas conclusões tranqüilamente. Em agosto, ou começo de setembro, um enviado da BM PAR, a empresa que comprou a área do Estaleiro Só com o fim de construir ali um condomínio de ricos e faturar com a mudança da lei em vigor, procurou Cláudio Sebenelo e ofereceu ajuda financeira para a sua campanha eleitoral. Como qualquer candidato, Sebenelo estava com pouco dinheiro. Como em qualquer eleição, o dinheiro é decisivo. O enviado generoso não estabelecia condições nem expectativas. Nada propunha, nada pedia, nada sugeria, nada cobrava. Tudo ficava implícito. Sebenelo diz ter explicado ao autor da oferta que não podia aceitar ajuda de uma empresa interessada na aprovação de projetos pela Câmara de Vereadores. Elementar! É o que se chama de recusa ética. [...] Garante estar pronto para repetir a sua história ao Ministério Público. Ninguém duvida da existência de homens sérios entre os políticos. Generalizações não são pertinentes. Mas também é certo que quando os lobistas circulam à vontade entre parlamentares e oferecem ajuda, não é simplesmente por apreço à cor dos olhos de cada um. Como adoram dizer os liberais, com muita razão, não existe almoço grátis. Muito menos ajudinha eleitoral desinteressada. Ainda mais quando dorme nas gavetas do parlamento um projeto decisivo e rentável a ser aprovado depois das eleições”. O Ministério Público do Estado, ouviu algumas autoridades que se manifestaram, pela imprensa, para que confirmem as denúncias. Como não foram comprovadas as denúncias de recebimento de suborno por parte de vereadores, o processo foi arquivado, podendo ser reaberto se houver confirmação dos atos ilícitos.

¹⁸⁷ Com a aprovação da emenda de número 6, apresentada por Luiz Braz (PSDB), foi retirado do projeto o parágrafo 4, do artigo 2º, o qual estabelecia índice construtivo na área com limite de 1,5 metros. Também foram aprovadas as emendas de números 1, de Adeli Sell (PT), 2 e 4, de Haroldo de Souza (PMDB), e 3 e 5, do Dr. Goulart (PTB). A aprovação da emenda número 7, do Professor Garcia (PMDB), retirou do projeto o parágrafo 6 que estabelecia volumetria com altura de 43 metros, e taxa de ocupação de acordo com Estudo de Viabilidade. A retirada do parágrafo 7, previsto na mesma emenda, contudo, ficou prejudicada pela aprovação anterior da emenda de número 5, do Dr. Goulart, que considerou viável a localização de edificações residenciais no local, desde que protegidas contra eventuais cheias do Guaíba.

¹⁸⁸ Na tentativa de barrar o projeto os vereadores Beto Moesch (PP), Marcelo Danéris (PT) e Magarete Moraes (PT) encaminharam por pelo menos seis vezes pedido de adiamento da votação. Ao mesmo tempo duas liminares que impediam o processo de votação alegando vício de iniciativa foram cassadas. O projeto foi aprovado com votos favoráveis dos vereadores Alceu Brasinha (PTB), Almerindo Filho (PTB), Bernardino Vendruscolo (PMDB), Dr. Goulart (PTB), Elias Vidal (PPS), Ervino Besson (PDT), Haroldo de Souza (PMDB), João Carlos Nedel (PP), João Antônio Dib (PP), João Bosco Vaz (PDT), José Ismael Heinen (DEM), Luiz Braz (PSDB), Maria Luiza (PTB), Maristela Meneghetti (DEM) Maurício Dziedricki (PTB), Mauro Zacher (PDT), Nereu D’Avila (PDT), Nilo Santos (PTB), Sebastião Melo (PMDB), Valdir Caetano (PR).

¹⁸⁹ O Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) aprovou por 11 votos favoráveis e 5 abstenções, uma moção ao prefeito José Fogaça, recomendando o seu veto à lei aprovada pela Câmara de Vereadores, que altera a Lei Complementar 470/2002. Para os conselheiros, o projeto possui vício de iniciativa - partiu de um grupo de vereadores, mas seria prerrogativa do Executivo. Também foi considerada a incompatibilidade do regime urbanístico proposto com a orla, que é considerada Área de Interesse Cultural e Área de Preservação Permanente.

ficou remetida para a atual legislatura que aprovou a realização de consulta popular para decidir sobre o assunto.

Além da votação do Pontal do Estaleiro, o atual legislativo municipal apreciou as pressas, antes do fim do seu mandato, as propostas do Sport Club Internacional e o do Grêmio Futebol Porto-alegrense de construções e alterações no regime urbanístico de áreas especiais visando à Copa do Mundo de Futebol de 2014¹⁹⁰. Para as entidades comunitárias a Copa de 2014, está sendo usada como pretexto para a ocupação comercial da orla e de áreas especiais¹⁹¹.

Os projetos de construção dos novos estádios e a alteração dos regimes das áreas foram aprovados pela Câmara Municipal em 29 de dezembro de 2008. A aprovação legislativa permite significativas mudanças urbanísticas em quatro áreas da cidade onde se encontram os estádios (Bairro Azenha, margens do Guaíba, antigo estádio dos Eucaliptos, no bairro Menino Deus e Bairro Humaitá)¹⁹².

Estas questões estão diretamente relacionadas com a estrutura de decisão do SGPM, o que comporta alguns “meandros” do sistema de planejamento do município.

Os empreendimentos especiais, a partir do protocolo na Secretaria de Planejamento Municipal e da realização do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), são remetidos para a avaliação técnica da CAUGE e após para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM) para a realização (obrigatória) de audiência pública, realizado pela Coordenação de Licenciamento Ambiental, com edital de convocação publicada pelo empreendedor, onde é confeccionado parecer técnico, com as demandas encaminhadas na audiência¹⁹³. O processo é devolvido a CAUGE para novo parecer,

¹⁹⁰ A proposta do Sport Club Internacional prevê a construção de 3 torres de 17 andares, além da reurbanização da área à margem do Guaíba. A proposta do Grêmio é mais arrojada e prevê a construção além do novo Estádio na zona norte da cidade, de shopping, hotel, centro de eventos e conjunto residencial.

¹⁹¹ Os valores dos empreendimentos chegam a ser estimados em mais de 1 bilhão de reais (fonte Jornal Zero Hora, edição de 30/12/2008).

¹⁹² A maior polêmica da votação foi em relação às áreas (atual e futura) do estádio do Grêmio¹⁹². O projeto aprovado permite a construção de prédios residenciais de até 72 metros nas duas áreas (18 prédios no Bairro Humaitá), acima da altura máxima de 52 metros permitida pelo plano diretor. Para José Fortunati (ex-secretário do planejamento, eleito vice-prefeito em 2008, e futuro secretário especial para a Copa do Mundo), em entrevista concedida ao jornal Zero Hora (edição de 30 de dezembro de 2008), ao contrário do projeto do Pontal do Estaleiro, “sobre estes dois projetos não existe qualquer dúvida”. Indagado sobre o fato das alturas serem muito maiores do que as previstas no plano diretor, responde “O plano diretor tem uma altura máxima de 52 metros, mas se o projeto está aqui é porquê é especial. Se fossemos construir de acordo com o plano diretor, em vez de 18 torres (na área do olímpico) teríamos de ter 28 torres para o mesmo volume de construção”. Para Fortunati, a manutenção dos 52 metros tornaria inviável o projeto e o empreendedor cancelaria o contrato.

¹⁹³ Segundo o conselheiro do CMDUA Eduíno de Mattos as audiências são, em geral, marcadas a partir de sugestões dos empreendedores e em horários e em lugares de difícil acesso para as populações.

para após ser enviados ao CMDUA para discussão e deliberação, e finalmente, para apreciação do prefeito municipal, que pode homologar ou não a decisão do CMDUA¹⁹⁴.

Neste processo de aprovação dos projetos especiais há algumas peculiaridades: Os membros da CAUGE são escolhidos entre técnicos de 11 secretarias e indicados pelo prefeito municipal¹⁹⁵, ou seja, são indicações políticas a critério do chefe do executivo municipal. Das nove indicações dos poderes públicos no CMDUA, sete são indicados pela prefeitura, e destes, seis representantes da atual composição (2008-2009) estão repetidas na CAUGE e no CMDUA (ANEXO 6)¹⁹⁶.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental é formado por membros designados pelos poderes executivos municipal, estadual (METROPLAN) e Federal (UFRGS), pelas entidades previstas no PDDUA e pelos delegados eleitos nos fóruns das Regiões de Gestão de Planejamento, com renovação bienal¹⁹⁷.

A escolha dos nove representantes das Regiões de Planejamento - RGP ocorre nas respectivas regiões, através de convocação da comunidade. Neste processo de

¹⁹⁴ Nos últimos anos, apenas um projeto especial foi vetado pelo prefeito municipal, em 2006.

¹⁹⁵ Secretaria de Planejamento Municipal – SPM, Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM, Secretaria Municipal dos Transportes - SMT, Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV, Gabinete de Planejamento - GP, Secretaria Municipal de Educação e Desporto - SMED, Departamento de Esgotos Pluviais - DEP, Departamento Municipal de Águas e Esgotos - DMAE, Procuradoria Geral do Município – PGM e Secretaria Municipal de Cultura - SMC.

¹⁹⁶ São eles: Breno Ribeiro (SPM-CMDUA e CAUGE), Jairo Oliveira (SMOV-CMDUA e CAUGE), José Luiz Fernandes Cogo (SPM-CMDUA-Presidente e CAUGE), Júlio César Miranda (EPTC-CMDUA e CAUGE), Rogério Gustavo de Los Santos (DEMHAB e CAUGE-Eventuais), Rosane Zottis Almeida (CAUGE e GP-CMDUA).

¹⁹⁷ Conforme previsto no PDDUA, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental é o órgão que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Com a aprovação da Lei Complementar 434/99 passa a ser composto por 25 membros, sendo 08 indicados pelo Poder Público (municipal, estadual e federal); 08 de entidades ligadas ao planejamento urbano¹⁹⁷ e 08 representantes da comunidade (um de cada Região de Gestão do Planejamento), mais a presidência que fica a cargo do secretário do Planejamento¹⁹⁷. As competências do CMDUA incluem a possibilidade de deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano e ambiental (inciso III), aprovar os Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias (inciso IX); aprovar os estoques constitutivos do solo criado (inciso X), dentre outras. A escolha dos representantes das Regiões da Gestão do Planejamento ocorre na eleição de delegados nas respectivas regiões. Em 2003, por meio do Decreto nº 14.185, a composição do CMDUA foi ampliada para 28 membros: O Conselho é formado por representantes indicados de entidades governamentais (9), entidades não-governamentais (9) escolhidas nos fóruns das Conferências Municipais do Plano Diretor e representantes das regiões de planejamento (9). A presidência permaneceu a cargo do titular da SPM. Foram integrados ao CMDUA, pelo Poder Público, a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), que substituiu a SMIC, e o Gabinete do Prefeito (Gaplan). Para representar a comunidade, foi incluído um representante da temática de Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano Ambiental do Orçamento Participativo. E como nono representante das entidades de classe, passou a contar com um representante o Sindicato dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul. Em 2003 houve a renovação, por meio de assembleias públicas, das entidades e dos representantes no CMDUA. Na disputa, ficou assegurada a participação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), em substituição ao Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.

escolha percebe-se a prevalência de entidades ligadas ao setor imobiliário (ANEXO 4)
198.

Na prática, a mobilização das entidades empresariais nos fóruns regionais de planejamento e o posicionamento tendencialmente favorável as demandas do setor empresarial e a ampla representação da atual administração municipal faz com que os processos sejam sempre aprovados no CMDUA. Conforme o arquiteto e ex-conselheiro Edmundo Füller:

A representação do conselho do plano está comprometida com a construção civil e com os investidores do mercado imobiliário, que passaram gradativamente a controlar as regiões de planejamento [...] influenciando até mesmo nas representações institucionais¹⁹⁹.

A forma como os projetos especiais são avaliados pelo CMDUA demonstra a prática de cooptação e manipulação das decisões. O conselheiro Nestor Nadruz, representante da Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (AGAPAN) e vice-presidente do fórum de entidades que acompanha a revisão do PDUUA, informa um pouco mais sobre a dinâmica das discussões nas reuniões do Conselho:

Todas as decisões são favoráveis ao Sinduscom. Durante a eleição eles trabalharam pra colocar os *caras* deles nessas regiões, que são solidários aos que eles fazem [...] na hora que tu faz a ata, desse lado aqui, os votos são a favor, agora desse lado aqui, os votos são contra, então só vai lá e assina, como se

¹⁹⁸ A última eleição para conselheiros e suplentes do CMDUA, bem como de delegados da comunidade e das entidades não governamentais nos Fóruns Regionais de Planejamento das Regiões de Gestão de Planejamento, ocorreu em 29 de outubro de 2007. As entidades ligadas ao setor empresarial (tomando por base as entidades que entraram com a representação no Ministério Público contra o Decreto que protege as áreas especiais de interesse cultural), dos total de 454 representantes participantes, em todas as regiões, estas entidades receberam 364 votos, ou seja, 76,6 % dos votos foram para o setor.

¹⁹⁹ Situação interessante é a do arquiteto Jorge Debiagi, conselheiro titular representante da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura - ASBEA/RS. Em 1977, Jorge Debiagi desenvolveu para a extinta construtora Maguefa o projeto da Unidade Urbanística Praia de Belas, que previa uma série de construções numa grande área compreendida entre as avenidas Borges de Medeiros, Praia de Belas, Ipiranga e rua Barbedo. Com a falência da construtora, boa parte do projeto não foi cumprido. Uma década depois, em 1986, Debiagi apresenta ao prefeito Alceu Collares o Projeto Praia do Guaíba, que seria o primeiro projeto de parceria público-privado, e propunha a permuta de áreas públicas por investimentos de infra-estrutura. O projeto sofreu fortes reações dos partidos de oposição e do movimento ambientalista da época e acabou não sendo aprovado na Câmara Municipal. A avenida Beira-Rio foi uma das poucas coisas que restaram daquele projeto. Ainda durante a administração de Alceu Collares, em 1988, o então secretário do Planejamento Municipal, Newton Baggio, coordenou a elaboração do Projeto Cais do Porto, que propunha dar um novo uso para área dos armazéns. Entre as novidades pretendidas pelo “arrojado” projeto estava a construção de uma passagem de nível para a avenida Mauá na altura do pórtico central do porto, sobre a qual seria construído um boulevard. O arquiteto Jorge Debiagi retorna a cena apresentando ao prefeito José Fogaça e a SPM o Projeto Pontal do Estaleiro.

todos tivessem assinado, e eu sou obrigado a colocar “contra” do lado [...] Quando termina a ata já tem o parecer do processo, a ata deveria ditar a votação do processo tal foi tanto a tanto, mas não se faz isso. Então, nos pareceres de cada processo que já tem o parecer é submetido a votação [...] e só aparece o nome dos favoráveis. [...] tem pedido de vistas, mas se eu peço vistas, nem uma sequer aceitaram [...]. É fato, não discutem os problemas. Se algum empreendimento vai apresentar um novo projeto, sempre vai ser aprovado.

Na análise das atas das reuniões do CMDUA nos anos de 2006, 2007 e 2008, a informação se confirma. Os processos apreciados, com parecer favorável da CAUGE foram aprovados no CMDUA.

QUADRO 8: Processos apreciados pelo CMDUA – 2006-2008

Ano/processos	2006	2007	2008
Aprovados	76	145	82
Rejeitados	0	0	1
Total	76	145	83

Para a aprovação dos processos de empreendimentos especiais é necessário, além da apreciação pela CAUGE e pelo CMDUA, a realização de audiências públicas promovidas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM, o que poucas vezes influi na decisão dos processos (ANEXO 10)²⁰⁰.

²⁰⁰ Dentre os processos de Viabilidade Urbanística de projetos especiais apreciados pela CAUGE e pelo CMDUA, nos anos de 2003 a 2008 estão os processos de ampliação do Shopping Praia de Belas e da localização do novo Teatro da Ospa (ANEXO 10). Estes casos são paradigmáticos, em razão da importância da temática e das discussões travadas, que envolvem questões ambientais, participação popular e discussões públicas e no CMDUA. No caso da localização do Teatro da Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (OSPA), o processo de aprovação do empreendimento especial (EIA/RIMA) comportou a realização de pelo menos três audiências públicas. A primeira audiência ocorreu em 16 de maio de 2005, para a discussão da instalação do teatro junto ao Shopping Tottal, na rua Cristovão Colombo, contando com a presença de 80 pessoas, o que resultou em uma série de pedido de informações. A segunda audiência ocorreu 23 de maio de 2005 que contou, conforme depoimentos, com a presença de mais de quatrocentas pessoas e autoridades como secretários municipais, conselheiros do plano, vereadores representantes das associações de bairro e da rua Cristovão Colombo) e a apresentação do projeto pela empresa de engenharia e pela diretoria da Fundação Teatro da OSPA, ocorrendo acalorados debates sobre a localização do prédio, sobre a abertura da Rua Gonçalves de Carvalho e sobre o estacionamento. Os moradores e as representações comunitárias na audiência foram frontalmente contrários a pretensão da construção do Teatro no local, o que motivou a decisão da SPM e do CMDUA de aguardar novos estudos para encontrar um novo local. O assunto foi finalmente resolvido em 29 de dezembro de 2008, em audiência pública em que foi apresentado e aceito o novo local junto a Avenida Loureiro da Silva. Neste caso, a mobilização dos moradores revelou interesses legítimos que acabaram prevalecendo e a solução consensual acabou ocorrendo. Porém, neste caso, não haviam interesses empresariais diretamente envolvidos. Tratou-se da localização de prédio de caráter cultural e não houve, a priori, maior mobilização para a sua implantação no local. Outro caso é o da ampliação do Shopping Praia de Belas: O pedido de licença para ampliação Shopping (processo especial), com área total da ampliação de 15 mil

Os problemas da apreciação dos processos especiais e da representação no CMDUA são relativizados por José Fortunati²⁰¹, ex-secretário do planejamento municipal e ex-presidente do conselho (2007-2008). Questionado sobre a dinâmica das decisões e se haveria prevalência de grupo(s) de interesse (s) e equilíbrio das representações nas decisões do órgão, responde:

Todo mundo tem algum interesse. Quem vai para a vida pública, para o Conselho representa interesses. [...] a questão é se os interesses são legítimos. No caso do Conselho todas as representações são legítimas, logicamente o Sinduscom vem defender interesses da construção civil, eu acho que há um falso enfoque. É um problema da democracia. Há uma maior articulação de certos grupos nas regiões de planejamento que vem na eleição do conselho mais articulados. Se a lei não é mais adequada, nos temos que adequar, mudar a lei. Não recebi até agora nenhuma proposta sobre isto, só queixas.

Esta parece ser também a posição do atual presidente da Câmara Municipal de Vereadores, Sebastião Melo (PMDB):

A atuação do Conselho é legítima, se tivermos alguns problemas eles devem ser resolvidos internamente ou através de fóruns de discussão. Não me parece que haja alguma irregularidade na atuação do Conselho do Plano.

Além dos problemas da representação de interesses, ocorrem problemas na “comunicação” tanto interna quanto externa dos processos no CMDUA, apontada pelos

m2 e avançando na Avenida Praia de Belas, entre a Marcílio Dias e Avenida Bastian, nos bairros Praia de Belas e Menino Deus, e na construção de um prédio de 15 andares com escritórios um edifício-garagem, acima do permitido pelo PDDUA para a área (processos 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10 – atas 2300 a 2306). Antes disso, já tinha sido aprovado pelo CMDUA a construção de prédio comercial junto ao shopping, na Avenida Borges de Medeiros, contrariando o regime urbanístico da área. A audiência pública (EIA/RIMA) foi realizada em 31 de janeiro de 2008, no auditório da Sociedade de Engenharia - SENGE, contando com a presença de mais de 80 pessoas (incluindo representantes da SPM e SMAM, conselheiros do CMDUA e dos Fóruns das RGPs, do OP, representante da OAB, e das associações de moradores dos bairros Menino Deus e Praia de Belas, em que houve uma série de debates quanto aos impactos no trânsito, a construção da passarela e da volumetria das construções. As sugestões dos moradores foram contrárias a constituição do binário e do aumento da volumetria das construções. Entretanto, a liberação para a construção dos prédios e da passarela já tinha sido aprovada pelo CMDUA com parecer favorável da CAUGE. A discussão sobre a constituição do binário, com a mudança das vias da avenida Borges de Medeiros e Praia de Belas em sentido único, estendeu-se por várias sessões (processos 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10 – atas 2300 a 2306), sendo aprovado o binário proposto por 1 voto (12 votos a 11), entretanto o binário deve ser discutido junto com o projeto do remodelação do trânsito da área em razão da Copa do Mundo de 2014,²⁰⁰

²⁰¹ José Fortunati é atualmente vice-prefeito municipal e secretário especial para a Copa do Mundo de 2014. Foi vice-prefeito municipal na primeira gestão de Tarso Genro (1992-1996) e como secretário de planejamento municipal foi presidente do CMDUA (2007-2008).

conselheiros e ex-conselheiros entrevistados. Não há qualquer canal de comunicação institucional das decisões, não há nenhum estímulo formal à participação, e não há, no âmbito do Conselho, a promoção de audiências e consultas públicas nem disponibilização das informações²⁰².



Foto reunião CDMUA – Maio de 2008

Na estrutura de decisão do CMDUA, a participação popular é restrita e os problemas da representação no CMDUA não são novos²⁰³, o que é sintomático de um problema que vem da formulação do PDDUA²⁰⁴. Ao tratar da questão da gestão do

²⁰² O discurso institucional da atuação “democrática” do CMDUA como “instância da participação popular” pode ser contrastado com os dados da pesquisa de campo (ANEXO 5). Em questão formulada sobre o conhecimento das atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, somente 6,6% dos entrevistados responderam que conhecem, ouviram falar ou sabem quais são as atribuições do CMDUA. Dos que dizem conhecer o conselho, majoritariamente aparecem os de maior escolaridade (49 %). A pesquisa aponta um desconhecimento geral da existência e das atribuições do CMDUA, e ainda, uma elitização deste conhecimento.

²⁰³ As entidades que compuseram o Fórum 3 – entidades ambientais e instituições científicas na Conferência de Avaliação do Plano Diretor, em 2003, entendiam necessária uma urgente revisão na composição do Conselho. Como sugestão, foi proposta a maior diversificação e proporcionalidade na distribuição de vagas e contemplar a representação de entidades ambientais e que trabalhem com a questão do planejamento urbano.

²⁰⁴ Conforme SOUZA (2002, p. 361-363): “No plano diretor de Porto Alegre (DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE, 1999), [...] a maneira como a participação é prevista é desapontadora, sendo isso revelador e ilustrativo das diferenças de estilo e dinâmica que podem ser encontradas no interior de uma mesma administração, incontestavelmente progressista [...]. Esse plano diretor, tecnicamente bem elaborado, mas mais distante do ideário da reforma urbana do que seria de se esperar, foi preparado no mesmo município que tem visto consolidar-se o orçamento participativo mais arrojado do país”. Em relação ao CMDUA a crítica do autor é bastante contundente: “O ‘Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental’ (CMDUA), previsto no plano diretor de Porto Alegre, tem uma composição que trai um compromisso, no máximo, com uma certa *parceria* entre Estado e sociedade

planejamento, o texto do PDDUA não refere em nenhum momento a possibilidade de participação *direta* das populações, nem controle popular das decisões, sendo a participação popular “garantida” no binômio fóruns das regiões de planejamento – CMDUA.

A composição do CMDUA mescla a representação de interesses da tecnoburocracia estatal com corporativismo profissional e empresarial, muito distante do ideal de representação de interesses comunitários e isto se reflete nas suas decisões administrativas.

Por seu turno, o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental demonstra peculiaridades importantes no que tange à participação popular.

O processo de revisão do PDDUA foi oficialmente desencadeado em 2003, quando ocorreu a 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor. Antes da realização desta Conferência foram promovidos alguns debates e encontros promovidos pela SPM. Conforme dados da Assessoria de Imprensa da SPM, cerca de 600 pessoas teriam participado dos eventos preliminares à realização da Conferência, com o encaminhamento de 35 documentos.

O cronograma oficial definiu quatro seminários preparatórios, abertos à população, para os dias 28 de junho; 5 e 12 de julho, e 16 de agosto. A Conferência ocorreu no dia 6 de setembro com 216 participantes, mas acabaram sendo necessárias mais duas datas para concluir os debates, que prosseguiram nos dias 10 e 11 de outubro, com mais 267 participantes.

civil, e de jeito nenhum com uma *delegação de poder*, como ocorre com o orçamento participativo daquele município”. Para o autor, a formatação do CMDUA acaba por contaminar a democratização do planejamento que o plano propunha instituir [...] “Então, talvez o leitor concorde que o qualificativo ‘tecnocratismo de esquerda’ (tecnocratismo de esquerda esse que certamente aparece mesclado, como só foi ocorrer, com corporativismo profissional) cabe especialmente bem aqui, coisa que se dá em detrimento de um compromisso forte com a democratização do planejamento. Não é à toa que uma versão resumida e comentada do Plano Diretor [...] encerra, no comentário ao referido art. 24, uma referência explícita à palavra *consulta*. [...] tudo isso é tristemente sintomático de um desvio ideológico. Quase sempre aquilo que mereceria mais atenção e reflexão, vale dizer, a instância de poder que é símbolo e meio da participação direta da sociedade civil, é relegada a um segundo plano ou convertida em mero adorno. E, com ela, também da participação”. Em obra recente, (SOUZA, 2007, p 230-231) o autor amplia a crítica a estrutura do CMDUA, apresentando-o como exemplo negativo de participação popular: “[...] ao conceder assento a um grande número de representantes do próprio Estado, de entidades profissionais e de setores empresariais, a lógica do CMDUA é muito diversa daquela da que preside o Conselho do Orçamento Participativo, no âmbito do que há uma disputa muito mais ampla e transparente, não estando ‘cadeiras cativas’ incluídas nas regras do jogo. [...] A composição do CMDUA, sem tirar nem por, poderia constar de um plano elaborado por qualquer administração municipal interessada em manter certa aparência participativa, mas, no fundo, conservadoras [...] por que não submeter o processo de composição do Conselho a uma disputa universal”.

Os temas colocados em discussão na Conferência foram definidos pelo próprio governo. Os debates ocorreram por meio de Grupos de Trabalho agrupados em cinco temas: Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança (GT1); Estruturação Urbana: Programa Viário (GT2); Monitoramento do Plano Regulador (GT3); Compatibilização do PDDUA com o estatuto da Cidade (GT4) e Paisagem Urbana: Áreas Especiais de Interesse Cultural e alturas (GT5). Também foi proposto um sexto grupo de trabalho (GT 6) para debater o tema Planejamento Participativo (Sistema de Gestão).

As discussões sobre esta parte do PDDUA, no entanto, ficaram restritas a eventos preparatórios ao 4º Congresso da Cidade, que ocorreria em outubro do mesmo ano. Também ocorreram seminários internos nos dias 25 de junho (GT5); 27 (GT3); 2 de julho (GT2); 3 e 4 de julho (GT4 e GT1). Encaminhado à Câmara de Vereadores, ainda em 2003, parte das propostas de alteração do PDDUA²⁰⁵.

Ao assumir o governo municipal, em janeiro de 2005, o prefeito José Fogaça determinou que todos os projetos enviados fossem retirados da pauta da Câmara e devolvidos ao Poder Executivo para uma nova análise. Um das questões analisadas foi o referente às Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs), previstas no artigo 94 do PDDUA. Este tema foi levado para debate com a sociedade num encontro, realizado Auditório da Faculdade de Direito da UFRGS, que reuniu mais de 200 pessoas. Uma Portaria foi assinada instituindo um grupo de trabalho na SPM. Ainda em 2005 houve um seminário para discutir o tema planejamento participativo, denominado de *“Planejamento e Participação: Olhares sobre o Futuro de Porto Alegre”*.

²⁰⁵ Os projetos de lei encaminhados tratavam do Programa Viário e da compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade. Foram entregues diretamente à Comissão Especial, que foi instituída no Legislativo para analisar o assunto. Os demais projetos de lei encontravam-se em elaboração e deveriam ser encaminhados em 2004. Apenas em dezembro de 2004 foram encaminhados outros quatro projetos de lei. Um deles continha a síntese das decisões do GT1, que propunha mudanças na classificação e análise dos chamados Projetos Especiais – já previstos no plano atual – que foram categorizados em três níveis de complexidade, dependendo dos tipos de empreendimentos e atividades. O outro era relativo ao GT3 e foi, na verdade, um encaminhamento parcial. Incorporava, ao texto do PDDUA, as alterações que ocorreram no período de vigência da lei, referentes ao capítulo do Plano Regulador (normas sobre edificações). Também propunha modificações no que se refere ao uso e monitoramento da Transferência de Potencial Construtivo e do Solo Criado, buscando dar-lhes maior clareza. O terceiro dizia respeito ao GT5, também com conteúdo parcial. A parte relativa as AEICs enviada baseava-se no estudo realizado pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC), em conjunto com a faculdade Ritter dos Reis. No que se refere às alturas e à volumetria dos prédios (GT5), a SPM, cumprindo o cronograma estabelecido durante a Conferência, elaborou um diagnóstico e uma metodologia de análise para verificar em que pontos da cidade as normas deveriam ser alteradas. O estudo chegou a ser apresentado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), mas não avançou para uma etapa de elaboração de propostas. Também foi enviado um quarto projeto de lei propondo a regulamentação dos artigos 44 e 162 do PDDUA, que trata da participação da sociedade em nível regional (regulamentando os Fóruns Regionais de Planejamento).

O processo de revisão do atual plano (re)iniciou no ano de 2006 através dos fóruns regionais nas oito Regiões de Gestão de Planejamento, com a escolha das mesas coordenadoras e de renovação de seus representantes. Com a posse do secretário José Fortunatti, em 27 de fevereiro de 2007, foi anunciado um cronograma para as discussões com a comunidade e entidades, que teriam como base a minuta elaborada por técnicos da PMPA²⁰⁶.

A Resolução 001/2007, emitida pelo Secretário Municipal de Planejamento inicia o processo, que passa a ser coordenado pela SPM e pelo CMDUA²⁰⁷. A SPM fica responsável por apresentar a proposta de revisão do Plano Diretor, receber e analisar a viabilidade técnica das sugestões encaminhadas pelos Fóruns Regionais de Planejamento²⁰⁸ e organizar a Audiência Pública *única* que deveria ocorrer no dia 21 de abril de 2007, na Usina do Gasômetro²⁰⁹.

²⁰⁶ Contrariando a Conferência do Plano Diretor em 2003 que determinava que a revisão do plano fosse através de seminário temático e após, estudo de monitoramento da aplicação do atual Plano – trabalho este também suspenso pelo governo municipal foi prevista uma rodada única de discussões nas regiões.

²⁰⁷ Pelo documento, o processo de participação se dará em duas instâncias; “a) os Fóruns Regionais de Planejamento, compostos por Delegados e Conselheiros, eleitos pelas respectivas Regiões de Gestão do Planejamento que se constituem em instâncias regionais de participação da cidade no Planejamento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA); b) O Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), composto por Conselheiros das Regiões de Gestão do Planejamento, das Entidades Não-Governamentais e da Administração Público Municipal, Estadual e Federal.”

²⁰⁸ Antes da audiência pública foram realizados os encontros promovidos pelos Fóruns Regionais de Planejamento. O secretário José Fortunati, em *release* divulgado no site da Prefeitura Municipal no dia 4 de abril de 2007, parece entusiasmado com os resultados da participação popular até então: “Nunca uma proposta de alteração de um Plano Diretor foi tão amplamente discutida pela população. O resultado final deste democrático processo de planejamento participativo será conhecido na audiência pública do dia 26 de maio e orientará o projeto de lei que o Executivo enviará à Câmara de Vereadores.”

²⁰⁹ A divulgação da proposta da prefeitura causou reações, no mínimo, estranhas: No dia 10 de abril ocorreram duas manifestações em Porto Alegre: A primeira, de sindicalistas ligados à CUT, deixaram a Avenida Farrapos em meia pista. A outra mobilização era do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC). O Jornal Zero Hora, no dia 11 de abril de 2007, relatou o fato desta forma: “**Protesto contra revisão do Plano Diretor:** Uma manifestação de trabalhadores da construção civil intensificou ontem uma polêmica que começou em fevereiro. Com temor de desemprego, operários protestaram contra a proposta de reformulação do Plano Diretor da Capital, apresentada há mais de dois meses. A prefeitura quer a redução dos limites de altura de novos prédios para entre nove e 15 andares na maior parte dos bairros da área central. [...] O protesto teve momentos de tensão, com reforço policial e cordão de isolamento entre prefeitura e manifestantes. O clima só esfriou quando representantes se reuniram os secretários José Fortunati (Planejamento Municipal) e César Busatto (Coordenação Política e Governança Local) e com o prefeito José Fogaça, solicitando a ampliação do tempo de discussão do projeto. [...] Para os sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre e da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul (Sinduscon-RS), as novas regras vão aumentar os preços dos imóveis na Capital. Segundo o presidente do Sinduscon-RS, Carlos Alberto Aita, o conjunto de mudanças poderá barrar o desenvolvimento de Porto Alegre. Ricardo Baldino, presidente do sindicato dos trabalhadores, prevê a demissão de pelo menos de 5 mil profissionais do setor”. Apesar da pressão dos temerosos trabalhadores, a audiência pública foi confirmada para o dia 26 de maio.

Segundo esta resolução, os fóruns devem articular e recolher as sugestões da comunidade e o CMDUA é responsável por decidir sobre a dinâmica do processo de discussão²¹⁰.

A Audiência Pública única, marcada para o dia 21 de abril, foi transferida, com a aprovação do CMDUA, para o dia 26 de maio²¹¹ tendo como base para discussão o anteprojeto da prefeitura municipal que contém as deliberações das discussões anteriores²¹².

Os fatos ocorridos na audiência do dia 26 de maio de 2007 merecem ser relatados. A audiência pública considerada “permeada de irregularidades e de total falta de democracia”²¹³ gerou reações tanto de entidades e movimentos sociais quanto internamente na prefeitura²¹⁴.

²¹⁰ O resultado da primeira Conferência de Avaliação do Plano Diretor constituiu a base da proposta de revisão, elaborada sob coordenação da SPM, e com a participação de secretarias municipais envolvidas com o tema. Os conteúdos foram destacados em cinco Grupos de Trabalho: GT 1: Projetos Especiais de Impacto Urbano; GT 2: Malha Viária; GT 3: Plano Regulador; GT 4: Estatuto da Cidade; GT 5: Paisagem Urbana; Alturas/ Áreas de Interesse Cultural.

²¹¹

²¹² O Secretário de Planejamento Municipal defende o projeto e diz que o projeto reduz as polêmicas alturas dos prédios: “desafio a me apresentar onde o projeto é pior em relação aos índices construtivos”. Conforme documento apresentado pelo Movimento Petrópolis Vive no fórum de entidades, em maio de 2008, propõem examinar com cuidado as novas alturas propostas: “Pelo atual Plano Diretor (vigente desde 2000), pode-se construir até 52m de altura, 18 andares, em todo o bairro Petrópolis. A exceção é o perímetro das Áreas de Interesse Cultural [...] o art. 52 do Projeto, no seu parágrafo 7, prevê explicitamente o aumento desses índices, se o construtor comprar índices construtivos: § 7º *Na aquisição de Índices Adensáveis (I.A.) oriundos da transferência de potencial construtivo, as edificações da Macro-Zona 1 poderão ter altura superior ao estabelecido no regime volumétrico do Anexo 1.1.*” Conforme a entidade, em áreas onde estão indicados 11 andares, poderão vir a ser 14, e em áreas onde se prevê prédios de 14 andares poderá ter licenciados prédios de 18 andares, como no Plano Diretor atual. Basta comprar índices construtivos. As associações de moradores não concordam também com o índice de altura de 52m para as grandes vias indiscriminadamente, pois elas não são uniformemente constituídas. A viabilização sistemática desses índices, segundo as entidades, transformaria as vias em verdadeiros *canyons*, com repercussão ambiental inclusive no interior dos quarteirões, sobrecarregando ainda mais ainda o fluxo de tráfego já difícil nessas vias, cujo perfil de atividades em geral requer carga e descarga. Os movimentos sociais tem criticado as alterações referentes aos Projetos Especiais, especialmente no que tange à possibilidade de serem efetuados vendas de índices em Áreas Especiais de Interesse cultural, Zona Rururbana e Cidade Jardim.

²¹³ Documento elaborado por diversos Movimentos Sociais da cidade de Porto Alegre descreve a situação encontrada na audiência:

“1) Inexistência de documento escrito com todas as propostas a serem analisadas e votadas;
 2) A impossibilidade de defesa em microfone de opinião contrária as propostas;
 3) O constrangimento público de parte das pessoas trazidas pelas entidades da construção civil, diante de qualquer manifestação que pleiteia a discussão de diferentes pontos de vista;
 4) O regimento da Audiência Pública não foi colocado para apreciação do público;
 5) Houve evidências de vício de vontade, em face **da distribuição de tickets alimentação e de transporte fretado** até o local da Audiência Pública;
 6) A regra para inscrição que exigia comprovante de residência em Porto Alegre foi desrespeitada;
 7) A maioria dos presentes votava obedecendo ao comando de algumas pessoas;
 8) Inúmeros panfletos distribuídos antes e durante a Audiência Pública se referiam a forma manipulada pela qual o voto seria expresso, exemplo: "**Pessoas uniformizadas organizariam como cada um**

Na audiência pública do dia 26 de maio de 2007 o credenciamento dos participantes deveria iniciar às 8 horas. Bem antes deste horário, no entanto, filas imensas de trabalhadores da construção civil já se formavam no lado de fora o prédio da Reitoria da UFRGS que tem capacidade para 1.350 pessoas.

Vários ônibus enfileirados, sob a coordenação do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC), despejavam operários do setor da construção em frente ao prédio. Com isto, representantes de associações de bairro e movimentos como o Moinhos Vive, Porto Alegre Vive e Petrópolis Vive tornaram-se minoria. Houve princípio de tumulto e um salão extra, com um telão, precisou ser disponibilizado para que os presentes pudessem ter acesso ao local.

A confusão acabou exigindo uma reunião de emergência em uma das salas do prédio da Reitoria, onde o secretário José Fortunati reuniu-se às pressas com os representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), que por decisão da maioria mantiveram a audiência.

Com praticamente todo o auditório ocupado por trabalhadores ligados ao setor da construção civil, as propostas de interesse da categoria acabaram sendo aprovadas sucessivamente, sem discussão.

Conforme relatos dos presentes, representantes do STICC “comandavam” o processo de votação erguendo o crachá, sendo seguidos pela quase totalidade do plenário. Lanches eram distribuídos do lado de fora para os trabalhadores. Questionados pela imprensa, a maioria não sabia o que estava fazendo no local. Panfletos destacavam que se fossem aprovadas as propostas contrárias as entidades ligadas à construção civil, haveria desemprego no setor.

deveria votar” (Conforme texto do panfleto ensinando a votar, assinado pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre)”

²¹⁴ No dia 28 de maio, na segunda-feira seguinte à realização do evento, o supervisor de Desenvolvimento Urbano da SPM, Newton Paulo Baggio, enviou uma mensagem dirigida a todos os funcionários, onde manifestava seu descontentamento com os rumos da audiência pública. O e-mail dizia o seguinte: “Aos Colegas da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM): Quero agradecer pelo empenho de todos na fase de preparação e durante o desenvolvimento dos trabalhos na Audiência Pública realizada. Infelizmente, quero também manifestar minha indignação quanto à clara manipulação ocorrida. Sabe-se que é possível utilizar-se dos mais diversos meios para atingir-se a predominância de objetivos e interesses. No entanto, o que foi visto na Audiência fora algo que bem se amolda à crise moral da democracia brasileira contemporânea. Sabe-se, ainda, que será necessário ultrapassar mais uma etapa desse evento, programada para o próximo sábado. Espera-se que o comportamento de todos os integrantes da SPM, mais uma vez represente a ética e a moralidade esperada em discussões tão importantes, afastando-se de procedimentos ardilosos e temerários.” Algumas semanas depois, os técnicos da SPM elaboraram um documento onde faziam várias ponderações sobre o processo de revisão e o entregaram ao prefeito José Fogaça. Havia um clima de descontentamento e mal estar dentro da Secretaria. Os técnicos – inclusive os coordenadores dos GTs – decidiram que não iriam participar da segunda etapa da Audiência Pública.

Durante o dia ocorreram vários protestos, que se sucederam nos dias seguintes ao evento. Ao final do dia, como apenas uma parte das propostas tinha sido analisada, a audiência foi interrompida e outra data e local ficaram de ser marcados.

A partir de representação encaminhada pelas entidades comunitárias, o Ministério Público do Estado, ingressaram com Ação Civil Pública, com pedido liminar solicitando a anulação da audiência pública, indicando uma série de irregularidades na realização das reuniões, como erros na elaboração do edital de convocação para as audiências e no local escolhido para a realização dos debates que não suportou a quantidade de pessoas que acorreram ao encontro.

A necessidade de credenciamento para participação também foi apontada como um dos motivos para o pedido do Ministério Público, já que não está amparado na legislação vigente, o que levou o juiz da Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, Martin Schulze a suspender liminarmente a realização da audiência pública que iria continuar a revisão do PDDUA e que aconteceria no sábado dia 02/06. Em depoimento, o magistrado apontou os fundamentos para a decisão de anular e adiar a audiência:

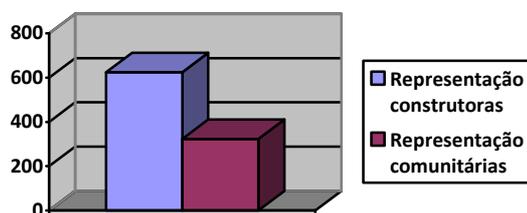
Ficou evidenciado que não foi dada uma representatividade popular, não foram selecionadas pessoas para representar interesses de outras pessoas, foi uma massa de pessoas carreadas para defender interesses de um grupo econômico. Audiência pública é isto? O que poderia se esperar uma cidadania ativa nestas condições? [...] esta é uma questão considerável, deveria haver critérios de determinar esta representatividade. [...] Tem o problema desta reunião ser única, o interessante é que houvessem reuniões nos bairros para que as associações participassem [...].

Da ação civil pública, resultou a Transação feita pelo Ministério Público e assinada pela prefeitura municipal, o que permitiu a realização de nova audiência no dia 16 de junho de 2007, no Ginásio da Brigada Militar. O acordo firmado assegurou o acesso ao Ginásio por meio do passe livre e a proibição, em um raio de 500m do local, da distribuição de alimentos e materiais destinados à manipulação de votos. No último encontro foram inscritas 382 pessoas, somando 1784 participantes nas duas fases da audiência.

Conforme dados da SPM, nas duas audiências propostas pela prefeitura, contabilizadas como audiência única, temos o seguinte número de participantes, conforme declarado na ficha de inscrição²¹⁵:

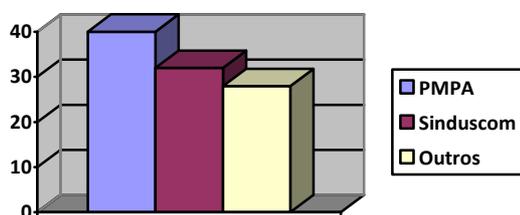
- Total: 1784
- Representantes construtoras: 625
- Representações comunitárias: 323

Participantes nas audiências públicas da revisão do PDDUA por segmento



Em relação às propostas encaminhadas, a partir da análise do extrato das propostas, percebemos a prevalência das propostas da prefeitura (40%), pois se trata da proposta original das discussões dos GTs. As propostas apresentadas em nome do Sinduscom representam 32% do total. Todas as outras propostas somadas somam 28% do total apresentado.

Propostas encaminhadas audiência de revisão PDDUA



Na audiência (ou audiências) foram apreciadas 347 propostas encaminhadas (421 conforme divulgado pela prefeitura). A maioria das sugestões era relativa ao Plano Regulador, à compatibilização com o Estatuto da Cidade, às alturas dos prédios e às

²¹⁵ Participantes das audiências que declararam na ficha de inscrição ser funcionários de construtoras, incorporadoras, sindicato da construção civil e afins.

Áreas de Interesse Cultural. Além disso, foram validadas em bloco as 107 propostas avaliadas no encontro do dia 26.

O prefeito José Fogaça recebeu no dia 8 de agosto de 2007, a proposta de revisão PDDUA. O documento continha a sistematização organizada pelo CMDUA, apresentando as propostas aprovadas durante a Audiência Pública. O anteprojeto de revisão do PDDUA, contendo as decisões da(s) audiência(s) e os pareceres favoráveis dos técnicos da prefeitura e do CMDUA, depois de sistematizado foi encaminhado a Câmara de Vereadores.

Mesmo antes de receber o projeto de revisão da prefeitura municipal, a Câmara Municipal de Vereadores iniciou o processo de discussão da revisão do plano diretor, marcando audiências públicas nas regiões de planejamento, que passaram a ocorrer à partir de agosto de 2007²¹⁶. A Câmara de Vereadores começou a promover as audiências públicas nas regiões de planejamento, começando em 03 de agosto até 25 de agosto de 2007²¹⁷.



Foto da Audiência Pública de revisão do plano diretor promovida pela Câmara Municipal, realizada dia 28 de agosto de 2007, no Bairro Restinga.

²¹⁶ A resolução da Câmara Municipal de Vereadores nº 2.073, de 25 de setembro de 2007 institui a Comissão Especial para avaliar e discutir a implementação do plano diretor e propôs a composição de cinco relatorias: Desenvolvimento Urbano: Estratégias e Modelo Espacial, Sistema de Planejamento e da Adequação ao Estatuto da Cidade, do Plano Regulador e das Disposições Finais e Transitórias, dos Projetos Especiais do Centro da Cidade e do Cais do Porto, da proteção e preservação do patrimônio cultural e natural da cidade.

²¹⁷ A primeira audiência foi realizada na Câmara Municipal de Vereadores e contou com a presença de 134 pessoas. As oito audiências realizadas nas regiões de planejamento contaram com 340 participantes e foram encaminhadas e discutidas 52 propostas.

Do processo de discussão na Câmara de Vereadores, através da Resolução de Mesa 379 de 05 de novembro de 2007 é criado o fórum de entidades para acompanhar o projeto de revisão do plano diretor.

Em 14 de novembro foi realizada a primeira reunião que serviu a organização do calendário de atividades e o recebimento das indicações dos representantes das entidades na Coordenação do Fórum as reuniões do fórum foram realizadas semanalmente contando com a presença de cerca de 80 associações, ONGs e representações da sociedade civil organizadas discutiram, semanalmente, propostas de emendas ao projeto do Executivo.²¹⁸



Foto de reunião do Fórum de Entidades - Maio 2008

De todo exposto, percebe-se que o desenho institucional do planejamento urbano do município promove a concentração das decisões no âmbito da Secretaria de Planejamento Municipal. A SPM recebe e propõe os projetos urbanos, formula as estratégias, gerencia e monitora os programas e projetos aprovados, indica representante na CAUGE e indica, com aprovação do prefeito municipal, quase um terço dos conselheiros do CMDUA.

O sistema limita as “representações populares” aos 9 conselheiros indicados pelas regiões de planejamento e as 9 entidades pré-nominadas da sociedade civil. A participação da população ocorre de forma rarefeita na realização de audiências e

²¹⁸ Depois de uma dezena de encontros, o Fórum das Entidades protocolou em 05 de junho de 2008, 87 emendas ao PDDUA. Das 86 emendas (uma foi retirada) somente 15 foram incluídas no relatório final. Os trabalhos durante o processo eleitoral foram suspensos, porém o fórum de entidades se tornou permanente.

consultas públicas não vinculativas²¹⁹ e na participação de fóruns e rodadas de discussões.

O modo de decisão concentrado na Secretaria de Planejamento Municipal, através das comissões temáticas, composto por membros indicados pelo chefe do executivo, somado aos fóruns regionais de planejamento e o CMDUA, órgão formado em sua maioria por representações institucionais e classistas, formatam um sistema de decisão com problemas de justificação democrática.

6.3. Análise do planejamento urbano de Porto Alegre a partir da participação popular

O sistema de gestão do planejamento do município apresentado na Justificativa do PDDUA “como um processo capaz de garantir a participação popular no planejamento da cidade” .

Entre a pretensão democrática e o respaldo político administrativo foi necessário verificar em que contexto e de que forma a democracia e a participação popular se apresentam nas práticas político-administrativas, na estrutura institucional do sistema e, ainda, na inclusão dos cidadãos nos processos.

O modelo formal de decisão do sistema de gestão do planejamento, a partir dos processos estudados, comporta âmbitos de decisão específicos e diferenciados, detalhados no quadro a seguir:

²¹⁹ Conforme as Resoluções do CONAMA (especialmente a 001/86), art. 11 §2º da Lei 6938, Lei municipal 8.267/98 e Lei complementar 382/96, e do art. 103 da Lei Orgânica de Porto Alegre, as audiências pública de empreendimentos de caráter especial, são realizadas pela SMAM, através da coordenadoria de licenciamento ambiental da SMAM. Conforme o Código Florestal brasileiro há a exigência de audiência pública para empreendimentos de impacto ambiental. No processo de autorização do projeto especial o empreendedor solicita, ou é informado, da necessidade da audiência e se obriga a publicar o edital de convocação. O Termo de Referência – TR prevê a realização da audiência em até 1 ano, no modelo do IBAMA ou da Resolução 001/86 do CONAMA. Na forma da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, as audiências podem ser convocadas por associação legalmente constituída ou por solicitação de 10 pessoas. A SMAM *convida* via e-mail e/ou por edital (o edital é publicado pelo incorporador), associações civis e de moradores cadastradas na SMAM, os representantes dos fóruns das regiões de planejamento, CMDUA e do COMAM além de secretários, vereadores e demais autoridades.

QUADRO 9: A estrutura formal de decisão do SMGP

Processo	Estrutura de decisão formalmente prevista	Detalhamento dos processos	Âmbito de decisão
Projetos especiais	SMP (corpo técnico), CAUGE (11 membros), audiências ou consultas públicas, CMDUA (28 membros), prefeito municipal.	Todos os projetos especiais com especificações técnicas são analisados na SMP, na CAUGE e aprovados no CMDUA. A representação no CMDUA é prevalente do governo municipal: (8 representantes - sete indicações e mais o secretário de planejamento municipal - presidente), e das representações das entidades empresariais (4 previstas e a maioria dos delegados eleitos nas RGP). Todas as demais representações (comunitárias, ambientais e institucionais) somam 12 representações.	Processo burocrático centralizado, passível de cooptação (CAUGE-CMDUA) e independente da participação popular.
Áreas especiais (alterações dos regimes urbanísticos)	Parecer SMP, realização de audiências públicas consultivas; Câmara Municipal de Vereadores; CMDUA; (CMMAM); prefeito municipal (veto).	A aprovação das alterações dos regimes urbanísticos é realizada pela Câmara Municipal. As audiências públicas não são vinculativas. As alterações devem ser avaliados pelos conselhos temáticos, depois de ouvidas as RGP, (o que não ocorre). As decisões das audiências públicas e dos conselhos não são vinculativas. Sanção ou veto do prefeito municipal, possibilidade de derrubada do veto pela Câmara Municipal.	Processo político-administrativo representativo, parcialmente deliberativo e independente da participação popular.
Processo de revisão do PDDUA	SPM; RGP; CMDUA; Audiências Públicas; Câmara Municipal de Vereadores.	A coordenação do processo ficou a cargo da SPM, auxiliado pelas RGP e CMDUA, com a previsão de realização de audiência(s) pública(s). A organização e revisão das propostas pela SPM e CMDUA. Aprovação pela Câmara Municipal após a realização de audiências públicas internas. As audiências públicas não são vinculativas e a aprovação final é legislativa. No caso específico: Houve a tentativa de manipulação da(s) audiência(s) pública(s). Intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário para anulação da audiência única.	Processo político conduzido pela PMPA, consultivo (audiências públicas), parcialmente deliberativo (CMDUA), de decisão legislativa (Câmara Municipal) relativamente independente da participação popular.

Embora as especificidades de cada processo, verifica-se algumas regularidades: Há a prevalência de um modelo de decisão centralizado, burocratizado, parcialmente deliberativo, de baixa interação com a sociedade e independente, salvo exceções, da decisão e da participação popular.

Do ponto de vista da *efetiva participação dos cidadãos*, os números oficiais da participação popular podem ser expressos, ainda que parcialmente, pelo número de participantes nos principais eventos relacionados com a temática específica do Plano Diretor e em audiências e consultas públicas dos projetos especiais, considerando o período de 2003 a 2008 (ANEXO 10):

QUADRO 10: Participantes em eventos relacionados com a temática do planejamento urbano (2003-2008)

Evento	Nº participantes*
Audiências Preliminares da 1ª Conferência de Avaliação do PD	600
Conferência de Avaliação do PDDUA (06/09/2003)	262
Conferência de Avaliação do PDDUA (10 e 11/10/2003)	267
Seminário AICs (2005)	200
Reuniões preliminares sobre a revisão do PDDUA (2007)	411
Audiência (s) Pública (s) Revisão do PDDUA (26/05 e 07/06/2007)	1784
Audiências Revisão PDDUA Câmara Municipal (ago a out 2007)	340
Audiências públicas referentes à aprovação de projetos especiais ***	1211
Fórum de Entidades**	80**
Votação projeto Pontal Câmara Municipal (nov. 2008)****	400
Total	6.631

* Conforme dados da Secretaria de Planejamento Municipal, Prefeitura de Porto Alegre e Câmara Municipal de Porto Alegre;

** Número de entidades participantes regulares, não incluindo o número de pessoas participantes, entre convidados e participantes eventuais. Este número pode ser ampliado se somado as 15 reuniões do fórum.

*** Estimativa levando em conta a realização a média de realização de 5 audiências/ano.

**** Estimativa. Foram distribuídas 200 senhas de acesso ao plenário. Mais de 200 pessoas que não puderam entrar acompanharam a sessão do lado de fora.

No período de análise foram promovidas 33 audiências públicas referentes a empreendimentos especiais (EIA/RIMA/RIA) promovidas pela SMAM (detalhamento no ANEXO 10) que contaram com a presença de em torno de 1200 pessoas, com poucas demandas aproveitadas.

É possível identificar três grupos atuantes em questões relacionadas com a temática do planejamento urbano nas audiências públicas: as representações

institucionais (representantes do poder público, governos e instituições públicas), as representações empresariais e as representações e entidades comunitárias²²⁰.

Especificando o número de participante por estes grupos de representações, em eventos específicos de discussões sobre o PDDUA, temos o seguinte quadro:

QUADRO 11: Participantes por grupos de representações (2003-2008)

Evento/Representações	Governamentais ²²¹	Empresariais	Comunitárias	Total
Processo discussão preliminar do PDDUA (2003-2005)	270	-	90	600
Conferência de Avaliação do PDDUA (06/09/2003)	120	-	142	262
Conferência de Avaliação do PDDUA (10 e 11/10/2003)	129	-	138	267
Audiência (s) Pública (s) Revisão do PDDUA (2007)	-	625	323	1784
Audiências Revisão Câmara Municipal (2007)	41	1	298	340
Fórum de Entidades (2007)	12	-	70	82
Total	562	626	1.067	2.249

Fonte: Secretaria de Planejamento Municipal, Prefeitura de Porto Alegre e Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre

O evento da audiência de revisão do plano diretor, em 2007, inverteu a lógica da participação. As entidades empresariais que participaram minimamente dos processos de discussão prévia (seminários, conferências, reuniões) dominaram a audiência única de revisão. Isto informa sobre a fragilidade da dinâmica da audiência pública concentrada, da possibilidade de manipulação das decisões e ao mesmo tempo, a forma leniente como a administração municipal opera no sentido de garantir o equilíbrio da participação²²².

²²⁰ A partir da distinção dos ativismos urbanos oferecida por SOUZA (2007, p. 279-281), que distingue “mero” ativismo urbano em sentido fraco (ativismo de resultados, acrítico), “mero” ativismo urbano em sentido forte (associanismo acrítico), movimento social urbano em sentido fraco (movimento genérico) e movimento social urbano em sentido forte (movimento organizado), em relação aos processos de discussão específicos do PDDUA ocorre regularmente à participação institucional dos representantes governamentais, convidados ou convocados a participar, empresários e técnicos responsáveis pelos empreendimentos, de moradores e associações de moradores preocupados com a resolução de situações pontuais e a atuação, em menor número de movimentos sociais, ONGs e ambientalistas. Não se identifica um ativismo engajado no planejamento nas questões urbanísticas e, salvo exceções, a participação é basicamente dos técnicos, moradores e associações de moradores. Há uma sensação de haver o tipo de engajamento regular do “único homem” em que as lideranças que participam regularmente nos diversos fóruns são, em geral, as mesmas lideranças.

²²¹ Considerados como representantes governamentais os técnicos e funcionários da Prefeitura Municipal, Governo Estadual, empresas públicas, órgãos governamentais, Câmara de Vereadores e CMDUA.

²²² Este quadro institucional pelo poder público municipal restritivo a participação popular é percebido pela população de Porto Alegre. Isso se refere tanto ao desconhecimento dos institutos do planejamento, quanto da falta de informação sobre os processos. As respostas recolhidas na pesquisa de campo (ANEXO 5) revelam que a maioria dos entrevistados afirmou **não** saber/conhecer o que é um plano

Os dados e informações apontam para a falta de incentivo institucional de comunicação dos processos pelo poder público municipal. As rotinas administrativas ou informações sobre os processos em andamento não são regularmente informadas ou divulgadas. No âmbito interno das comissões temáticas, da CAUGE e do CMDUA não há qualquer canal de comunicação estabelecido com a população, nem sequer qualquer publicação das decisões. Os conteúdos dos processos analisados não são divulgados e não há qualquer instrumento de consulta ou disponibilizado a população (ressalvados os relatórios administrativo internos anuais)²²³.

Os resultados obtidos na pesquisa de campo apontam uma tendência de reconhecimento da falta de estímulo e incentivo à participação da administração municipal, que embora tenha um discurso favorável a existência de canais de participação, na prática, tem restringido institucionalmente os processos participativos. A partir dos obstáculos à participação apontados por SANTOS (2006) percebe-se pela atuação dos órgãos de planejamento a falta de interesse político da administração municipal na democratização do planejamento e a falta de estímulo institucional à participação.

Ao verificarem-se as razões da não-participação algumas tendências de outros estudos são confirmadas. Dos entrevistados que afirmaram **não** terem participado de audiências e consultas públicas referentes ao plano e ao planejamento, a ampla maioria aponta que não foi informado dos processos (62,5 %), seguido pelos que responderam que não tem interesse na questão (21,2%), responderam que não acreditavam que poderiam influir nos processos e/ou discussões 11,9 %, e somente 3,6 % alegaram não poder participar.

diretor municipal (68%), contra 31,1% dos entrevistados que afirmaram conhecer. Em relação ao conhecimento específico do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre - PDDUA, o percentual de pessoas que afirmam **não** conhecê-lo amplia em relação às questões anteriores para 78,3%, aumentando em relação ao conhecimento/informação sobre os planos em geral e o Estatuto da Cidade. Dos entrevistados que afirmam conhecer o PDDUA, somente 3,9 % dizem conhecê-lo bem, a maioria conhece pouco (47,4 %) ou muito pouco (48,7%). Questionando-se se a população teve ou não informação dos processos de elaboração, gestão e revisão do plano diretor, apenas 6% dos entrevistados declararam ter tido alguma informação destes processos. Ao mesmo tempo, a maioria da população entrevistada percebe que a prefeitura municipal de Porto Alegre não tem estimulado à participação efetiva da população no planejamento da cidade (66,8%) contra 33,2% que acreditam que a prefeitura municipal tem estimulado processos de participação popular.

²²³ A pesquisa de campo (ANEXO 5) verificou, quanto ao perfil das pessoas que tem/recebe informações sobre o plano, que quanto maior o nível de escolaridade, maior é a informação dos processos. Percebe-se uma relação entre maior escolaridade e maior conhecimento específico do plano diretor de Porto Alegre. Esta tendência apresentada quanto à “elitização do conhecimento do planejamento”, entretanto, se inverte quando conformados com os dados da participação *efetiva* da população em audiências e consultas públicas. Mesmo havendo um acesso maior a informação, isto não determina necessariamente a maior participação efetiva dos grupos de maior escolaridade.

Demonstra-se com os resultados que a ampla maioria dos entrevistados não foi informada dos processos. Como apenas 21,2 % dos entrevistados declaram não se interessar pela questão do planejamento da cidade é possível verificar a tendência de interesse nesta temática. Isto indica tanto uma percepção favorável, quanto uma inclinação da população entrevistada a participar do planejamento da cidade.²²⁴

Especificando ainda mais as razões da *não* participação e relacionando com as *dificuldades* para participar de audiências e consultas públicas, novamente o item falta de informação é amplamente majoritário (72,7%) seguido pelo custo/dificuldades financeiras para participar (18,3%) ficando, outras questões, como falta de tempo e dificuldade de acesso com índices inexpressivos.

Quando confrontadas a questão das dificuldades de participar com os níveis de escolaridade, percebe-se novamente que a falta de informação ou de comunicação dos processos é a principal barreira à participação, e que quanto menor é a escolaridade menor é a informação. A questão dos custos e da falta de tempo é relevante apenas para os entrevistados com maior escolaridade²²⁵.

Os dados da pesquisa de campo apontam tendências que contrariam uma boa parte do discurso contrário aos sistemas participativos, como os de que as dificuldades pessoais e o desinteresse na política seriam as principais barreiras a participação. Verifica-se que o principal problema apresentado é mesmo a falta de informação dos processos.

Embora os grupos de baixa escolaridade tenham maiores dificuldades em participar, são os mais motivados, pois em geral possuem maior demanda por obras, serviços e infra-estrutura²²⁶. Conforme FEDOZZI (2007), as populações mais carentes participam mais, porque acreditam nas instâncias participativas como forma de acesso ao poder do Estado e para resolver suas demandas imediatas. Apesar das barreiras

²²⁴ Alguns fatores concorrem para este resultado como o tempo de existência e a credibilidade do Orçamento Participativo em Porto Alegre, o que criou uma cultura política tolerante e favorável à participação popular. Conforme Relatório do Banco Mundial (2008), a população de Porto Alegre entende que o orçamento participativo é importante, amplia a democracia, aumenta a eficiência do governo e melhora a qualidade de vida.

²²⁵ Os custos/dificuldades econômicas é uma questão importante a ser considerada do ponto de vista da inclusão dos grupos extremamente pobres ou marginalizados. Nestes casos, há uma reversão na tendência que relaciona maior participação com menor renda, situação apontada por Fedozzi e no Relatório Banco Mundial (2008)

²²⁶ Optou-se na pesquisa por usar o critério escolaridade em vez de renda.

econômicas, do baixo estímulo institucional, os números reforçam a tendência a maior participação nos grupos de menor escolaridade²²⁷.

Estes dados conformados: participação, escolaridade, região e idade dos participantes demonstram ou reforçam algumas das tendências de outros estudos sobre a participação política no país: A elitização da participação em ambientes formais como conselhos e órgãos colegiados (COSTA, 2008) e a tendência das populações mais carentes participarem de instâncias como audiências e consultas públicas, quando disponibilizadas.

A pesquisa demonstra uma posição **absolutamente favorável à participação popular no planejamento urbano**. Para **99,5%** dos entrevistados deve haver participação *direta* nas decisões fundamentais sobre o planejamento da cidade²²⁸. A pesquisa de campo aponta para a ocorrência de um interesse geral da população em participar do planejamento da cidade. (grifo nosso)

Do mesmo modo, para 99,7 % dos entrevistados, para a aprovação de empreendimentos de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida a população.

Esta tendência a “cidadania ativa” poderia ser potencializada se as estruturas responsáveis pelo planejamento urbano de Porto Alegre aproveitassem a inclinação favorável à participação que a pesquisa indica. Estes dados, entretanto, podem ser relativizados na questão em que se pergunta se gostaria de participar efetivamente de audiências e consultas públicas (71,6 % declararam que sim) e com a informação se participa ou participou de associação de bairros (79,8). ou do orçamento participativo (82,8 declararam não ter participado).

Estes resultados, entretanto, não refletem necessariamente o sentido de restrição ao crescimento urbano e as estratégias de desenvolvimento do município. A pressão e a atuação dos grupos de interesse econômico não são necessariamente ruim,

227 Isto pode também ser confirmado quando verificado o índice de participação por região de planejamento. A partir do cruzamento dos dados da pesquisa com os dados sócio-econômicos, é possível verificar que nas regiões onde estão os maiores problemas de infra-estrutura (RGPs 2, 3, 5, 7 e 8) são as que informam a maior participação percentual em audiências e consultas públicas. (vide ANEXO 5).

²²⁸ Indagados sobre qual forma de participação considera mais adequada, ampla maioria da população apontou as audiências públicas. Os resultados apresentados demonstram a disposição em participar pessoalmente/efetivamente de audiências públicas (53%). Percebe-se pelos resultados haver um (re)estabelecimento da vontade de participação democrática em ambientes *públicos e abertos*, o que justificaria a manutenção das audiências públicas, não só do ponto de vista pedagógico, mas pelo fato de propiciar o exercício efetivo da democracia, em um sentido amplo. Mais do que resolver questões pontuais há o sentimento pessoal de poder de decisão e de inclusão política que os sistemas plebiscitários ou via internet não possibilitam na mesma dimensão.

nem necessariamente ilegítimas. Os benefícios econômicos e sociais promovidos pelos empreendimentos imobiliários e a riqueza gerada e redistribuída especialmente nos projetos especiais é incontestável²²⁹.

O PDDUA prevê uma série de medidas compensatórias, o que tem contribuído para a geração de benefícios sociais diretos e indiretos, especialmente nas compensações dos grandes empreendimentos. A pressão das associações de moradores este outro nível, refere-se à legitimidade da participação e da possibilidade de discutir e decidir sobre questões essenciais, como o direito ao acesso as áreas de lazer e a proteção do meio ambiente.

A pesquisa de campo revela, por um lado, uma posição unânime na defesa dos patrimônios públicos, culturais e ambientais, mas também, por outro, uma posição favorável, por exemplo, a polêmica liberação/aumento dos índices construtivos (vide ANEXO 5).

Ao contrastar a estrutura política institucional de decisão do SMGP e os processos analisados com as teorias democráticas apresentadas neste trabalho, do modelo representativo e dos dois modelos considerados participativos, o deliberativo e o emancipatório, identifica-se o modelo de participação popular (da pseudo-participação a participação) que o sistema de planejamento comporta.

Analisando os processos do ponto de vista do *modelo representativo ou competitivo*, na perspectiva do que GAVENTA (2006) refere como modelo de democracia restrita, o processo de aprovação dos *projetos especiais* comporta âmbitos distintos de decisão, passando pela avaliação técnica (CAUGE), a realização de audiências públicas, a aprovação do CMDUA e do prefeito municipal.

O sistema republicano representativo fundado no princípio da separação dos poderes prevê a harmonia e independência. O sistema de planejamento município enredado na burocracia municipal reserva para si a decisão dos processos e o controle popular que poderia ser exercido através de fóruns das regiões de planejamento e no CMDUA, em geral, não ocorre.

A fragilidade do sistema se revela na tensão entre a burocracia e a necessidade da participação. A partir do trabalho de NASSUNO (2003, p. 205) que compara os diferentes significados de participação (participação na elaboração de leis e no governo, não superioridade técnica, informação e transparência, diálogo, interação baseada na

²²⁹ Vg. Ex. do empreendimento do Barra Shopping Sul, na avenida Diário de Notícias, que removeu mais de 600 famílias, promoveu a urbanização e regularização da orla do rio Guaíba.

solidariedade, racionalidade comunicativa, desenvolvimento dos cidadãos, exercício de cidadania, pedagogia participativa) com elementos da burocracia (fundamentada por conhecimento técnico, domínio dos especialistas, crença da superioridade técnica, postura de segredo, interação baseada no poder e racionalidade estratégica) percebe-se a prevalência dos elementos da burocracia nas formas de decisão referente aos processos especiais.

As instâncias participativas previstas (audiências públicas, fóruns das regiões de planejamento, conselho do plano) não invertem a prevalência das decisões tecnoburocráticas.

Em relação às *áreas especiais* os maiores problemas não estão diretamente relacionados à burocracia estatal, embora influenciados por esta, mas à crise moral do sistema representativo brasileiro. A possibilidade de alteração dos índices construtivos pelo poder executivo promoveu em Porto Alegre valorização de uma antiga mercadoria: o voto do parlamentar.

A disputa pela liberação de áreas econômica atrativas estimula a corrupção política e fatos ocorridos como no caso do Pontal do Estaleiro, demonstram que alguns dos nossos ilustres vereadores não estão dormindo em serviço.

A independência e harmonia dos poderes também foram testadas nos casos estudados. Salvo a intervenção do poder judiciário, tanto o executivo municipal quanto o Ministério Público do Estado, em situações distintas, promovem ações contraditórias, ora favoráveis aos interesses empresariais, outras na defesa do patrimônio público, o que demonstra certa incoerência e fragilidade de atuação, agindo de forma pontual e a mercê de pressões políticas e econômicas.

Os fatos contradizem com as decisões executivas (Portaria 59/08) e legislativas (liberação dos índices em áreas institucionais e ambientais). Porém, a opinião popular, ao que pese as decisões legislativas, parece não ter importância alguma. O discurso da soberania do legislativo e das dificuldades técnicas de ampliar a participação justificam as decisões políticas contrárias ou independentes da opinião popular.

Quanto ao *processo de revisão*, os fatos ocorridos na condução do processo e especialmente, na audiência pública única realizada revelam o problema da concentração política e da falta de “habilidade” participativa do executivo municipal, contrariando resoluções tomadas nas audiências preliminares e a formatação prevista para as audiências públicas pela Resolução 25 do Conselho das Cidades. A audiência foi um evento lamentável de manipulação política.

A falta de abertura à participação e de transparência transforma estes processos em casos paradigmáticos do ponto de vista da qualidade da democracia executada. Mesmo do ponto de vista da democracia liberal representativa, baseada em princípios como da legalidade, da transparência e do controle público, o sistema de gestão do planejamento é falho.

QUADRO 12: Processos analisados conforme elementos da democracia representativa

Características	Projetos especiais	Áreas especiais	Processo de revisão
Edição de leis pelo parlamento e/ou regulamentos administrativos pelo poder executivo	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Mediação de interesses difusos e coletivos	Ocorre de forma parcial (RGPs-CMDUA-APs*)	Ocorre de forma parcial (RGPs-CMDUA-APs)	Ocorre de forma parcial (RGPs-CMDUA-APs)
Prevalência da burocracia (Tecnocracia)	Ocorre	Ocorre	Ocorre de forma parcial (Aps)
Decisão centralizada	Ocorre	Ocorre	Ocorre de forma parcial (Aps)
Acesso amplo às informações dos processos	Não ocorre	Não ocorre	Ocorre de forma parcial
Consulta	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Transparência	Ocorre de forma limitada	Ocorre de forma limitada	Ocorre de forma parcial
Controle judicial	Ocorre	Ocorre	Ocorre

*Aps – Audiências Públicas

Mesmo identificando uma série de elementos caracterizadores do modelo representativo, como a prevalência função legislativa e da burocracia, há também a falta de outros elementos de caracterização como a transparência e o acesso às informações.

Situando os discursos dos entrevistados na dimensão representativa percebe-se um tendência a acomodação das autoridades a este modelo. Isto é percebido na opinião do secretário municipal José Fortunatti, de Sebastião Melo e no posicionamento de Newton Baggio, de suficiência do sistema representativo e uma desconfiança da capacidade de decisão da população, e no posicionamento contrário à participação de Antônio Zago. Estas posições contrastam com os depoimentos pessoais de Luciano

Brasil, Martin Schulze, Nestor Nadruz, Edmundo Fuller e Eduíno de Mattos e da população em geral, amplamente favoráveis a participação popular nos processos.

Na prática isto repercute no comportamento político conformista e restritivo a ampliação da participação popular na administração pública, o que contribui para justificar o modelo de decisão do sistema e dificulta a superação do binômio tecnocracia-representação.

A *análise conforme a democracia deliberativa* é um pouco mais complexa, pois, como forma de democracia participativa, prevê elementos como a titularidade do exercício dos cidadãos e a comunicação racional deste exercício. As instâncias participativas (audiências públicas, conselhos, fóruns) previstas no sistema de gestão do planejamento decorrem do aprofundamento e amadurecimento do regime democrático e da descentralização das decisões políticas. Entretanto, a existência destes espaços não garante o exercício efetivo do poder dos cidadãos, limitados a participação popular, pouco estimulada, em audiências públicas.

Quanto à legibilidade e comunicação dos processos, nos casos estudados imbricam-se o problema da falta de informação com a linguagem excessivamente técnica do planejamento. Há um desconhecimento das dinâmicas dos processos pelos não-participantes. No caso dos *processos especiais* há a retenção de informações na burocracia administrativa e não há nenhum canal institucional de comunicação sobre as decisões tomadas no âmbito da SPM e no CMDUA.

A dificuldade de entendimento técnico e a baixa comunicação são apontadas na pesquisa de campo como os maiores problemas do planejamento do município. Os resultados demonstram que a ampla maioria dos entrevistados não é informada de processos relativos ao plano e ao planejamento e a falta de informação é percebida como a maior dificuldade para a participação.

Este processo de exclusão da população dos processos é mais evidente em casos como da audiência pública de revisão do plano diretor, em que cidadãos foram impedidos de participar e se manifestar e na discussão do Pontal do Estaleiro, porém ocorre regularmente nos processos especiais e na discussão das áreas especiais.

Do ponto de vista institucional, no sistema como um todo há pouca interação entre os poderes e a sociedade civil e um estímulo limitado às associações e organizações sociais com o acordo limitado às instâncias formais deliberativas e pouca discussão interna e pública dos processos, o que configura o sistema, do ponto de vista

da democracia deliberativa, como um modelo restrito de comunicação e de diálogo, de pouca interação e difusão social e baixa participação efetiva nos processos.

QUADRO 13: Processos analisados conforme a democracia deliberativa

Características	Projetos especiais	Áreas especiais	Processo de revisão
Tomada de decisões por parte dos cidadãos	Restrita (CMDUA)	Restrita (CMDUA) e audiências públicas CMPA	Não ocorre (audiências não vinculativas)
Tentativa de acordo e mediação de interesses difusos e coletivos	Não ocorre	Não ocorre	Restrita (Ap)
Descentralização administrativa	Restrita (FRGPs, audiências públicas e CMDUA)	Restrita (FRGPs, audiências públicas, CMPA e CMDUA)	Restrita (FRGPs, audiências públicas, CMPA e CMDUA)
Devolução à população das decisões técnico-administrativas	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Auto-gestão	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Deliberação	Restrita (CMDUA)	Restrita (CMDUA, CMPA)	Não ocorre
Comunicação racional – prática dialógica com a população	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Controle popular dos processos	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre

Situando os depoimentos na dimensão deliberativa percebem-se a dificuldade de reconhecimento da titularidade republicana da política, a tendência a alienação discursiva e a retenção de informações. Isto é percebido especialmente nas opiniões do secretário municipal José Fortunatti e de Sebastião Melo o que contrasta com os depoimentos pessoais de Luciano Brasil, Martin Schulze, Nestor Nadruz, Edmundo Fuller e Eduíno de Mattos que criticam a falta de comunicação institucional e especialmente da população que percebe a falta de informação sobre os processos.

Na prática, isto repercute na postura administrativa de não estabelecer critérios mínimos de legibilidade e de não propor um sistema ampliado de acordos e consensos.

Analisando os processos na *perspectiva da democracia participativa inclusiva ou emancipatória*, a administração municipal, o CMDUA e poder legislativo atuam fundamentalmente no sentido de socorrer demandas empresariais. As estruturas de decisão não atuam, salvo por provocação, no sentido de resolver demandas populares.

É um modelo de democracia com prevalência do modelo formal representativo, com baixa participação dos cidadãos nos processos, não-inclusivo e independente da participação popular, o que contrasta com a vontade de participar e um posicionamento absolutamente favorável à participação popular no planejamento urbano da população de Porto Alegre, demonstrado na pesquisa de campo.

A estrutura do sistema não alcança características fundamentais da participação política descritos por FUNG e WRIGHT (2003) como o envolvimento efetivo de pessoas comuns afetadas pelos problemas e o desenvolvimento de soluções por meio da deliberação racional.

A mediação das estruturas administrativas municipais é falha no sentido de controlar abusos e incluir pessoas nos processos, havendo um desestímulo institucional velado a participação, através da “reserva técnica” dos conteúdos dos processos, somado ao desequilíbrio das representações nos Fóruns das RGPS e no CMDUA.

O modo de decisão do sistema de gestão do planejamento, em todos os processos estudados, não apresenta elementos convincentes de racionalidade política e de consensualidade inclusiva ou não restritiva.

O desenho institucional concentrado na Secretaria de Planejamento Municipal, somado a representação tripartite do CMDUA (representações institucionais públicas, entidades privadas e representações comunitárias) e a estrutura das regiões de planejamento permite que sejam eleitos representantes de governos, entidades ou até de movimentos populares, sem que estes representem necessariamente ou equitativamente populações.

Configura-se um modelo elitista e excludente, com âmbito de decisão excessivamente concentrado no governo municipal e comprometido com demandas pontuais do setor empresarial. Um sistema burocrático de reserva e concentração de poder o que estimula as trocas de favores e a corrupção. Não há instrumentos de controle social eficaz e tampouco estímulo institucional à inclusão política, o que configura o modelo como um todo como de não-participação.

QUADRO 14: Processos analisados conforme a democracia emancipatória

Características	Projetos especiais	Áreas especiais	Processo de revisão
Tomada de decisões por parte dos cidadãos somada à função normativa do Estado	Restrita (FRGPs, CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)

Prevalência de interesses difusos e coletivos	Restrita (CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)
Descentralização administrativa	Restrita (FRGPs, CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)
Inclusão política	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Participação na gestão	Restrita (audiências, fóruns, CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)	Restrita (FRGPs, CMPA e CMDUA)
Deliberação	Restrita (CMDUA)	Restrita (CMPA e CMDUA)	Restrita (CMPA e CMDUA)
Processo pedagógico e de inclusão	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Controle popular	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre

Analisando os depoimentos prestados na dimensão emancipatória da democracia percebe-se a dificuldade das autoridades entrevistadas em reconhecer a incapacidade do Sistema de Gestão do Planejamento de promover a inclusão e estabelecer garantias válidas a participação livre e racional dos cidadãos.

Isto na prática repercute em um comportamento não-propositivo no sentido da ampliação da participação e no estabelecimento de regras restritivas e equilibradoras nos processos.

A conformação do sistema de planejamento do município com as teorias democráticas e o modelo de participação advinda pode ser visualizada no quadro abaixo:

QUADRO 15: Conformação do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento com as teorias democráticas e o modelo de participação

Análise conforme o tipo de democracia executada: Projetos especiais, áreas especiais e processo de revisão			
Processo/Funções/ Modelo de Democracia	Representativa	Deliberativa	Emancipatória
Em relação à decisão política	Burocracia	Ocorre parcialmente através das RGP's e do CMDUA.	Não apresentados processos convincentes de racionalidade política, inclusão, comunicação e equilíbrio das relações
Funções de governo	Tecno-burocracia, centralismo político no poder executivo	Exercício deliberativo limitado dos cidadãos (representação	Âmbito de decisão excessivamente concentrado no governo municipal e favorável às

		minoritária no CMDUA)	demandas do setor empresarial
Relacionamento institucional	Pouca interação entre os poderes, conflitos recorrentes, controle judicial	Não ocorre mediação entre os poderes, baixa comunicação institucional entre poderes e entre poderes e sociedade	Sistema de reserva e concentração de poder o que estimula as trocas de favores e a corrupção
Associacionismo/sindicalismo/partidos políticos	Formalmente previstas (indicações entidades nomeadas no PDDUA)	Estímulo limitado ao associacionismo e as organizações sociais	Relacionamento restrito com associações e organizações sociais
Comunicação e entendimento mútuo	Informação (mínima)	Baixa comunicação e legibilidade dos processos, acordo limitado às representações no CMDUA	Nenhum canal de comunicação institucional com a sociedade e ilegibilidade dos processos.
Solução consensual/acordo	Supressão do acordo por decisão administrativa ou legislativa	Através de audiências e consultas públicas e nos órgãos colegiados	Acordos inválidos pois fundados em consensos pré-determinados e pela falta de condições racionais de diálogo
Controle social do poder	Controle judicial das decisões	Exercício limitado dos cidadãos através do CMDUA e RGP.	Não há instrumentos de controle social eficazes. Ineficácia da atuação dos Fóruns das RGP e CMDUA
Inclusão política	Através do poder legislativo e instituições formalmente previstas no PDDUA.	Inclusão limitada dos cidadãos através de audiências, do CMDUA e RGP	Não há estímulo institucional à inclusão política.
Indicadores de consistência	Alguns elementos do modelo representativo, porém ainda com problemas de controle, informação e transparência administrativa.	Deliberação restrita em audiências públicas (consulivas) e no CMDUA. Pouca comunicação racional.	Não ocorre indicadores de participação autônoma, deliberação pública e inclusão política.
Conclusões relativas ao modelo de participação	Prevalência do modelo formal burocrático - representativo configurando um tipo de democracia restrita que identifica o sistema como de pseudo-participação	Sistema de deliberação restrita, de mediação de interesses particulares e corporativos, passível de cooptação e manipulação. Não há comunicação	Não ocorrem elementos que possam configurar modelo de democracia emancipatória, o que idêntica o sistema como não-participativo

racional. Ocorrem elementos rarefeitos para configurar o modelo como deliberativo, o que idêntica o sistema como **pseudo-participativo**

Temos assim, a conformação de um sistema de planejamento de democracia restrita e pseudo-participativo. Pode se estabelecer um *input* mínimo de democracia, pois alguns elementos formais do sistema de democracia representativa ocorrem, como a decisão legislativa, a harmonia entre os poderes, a legalidade dos atos administrativos e o controle judicial. Porém, analisando o sistema na perspectiva da democracia participativa, pouquíssimos elementos de configuração de um sistema de democracia ampliada ocorrem.

Ao analisarmos a questão da democracia e da participação popular frente ao discurso político institucional temos particularidades que imprimem diferentes significações ao planejamento executado.

Situando os discursos e ações administrativas no contexto referente ao funcionamento do “jogo” político, a forma como a participação popular é tratada nos discursos, nos textos legislativos, bem como nos documentos institucionais é incoerente e incompleta²³⁰.

O discurso das autoridades entrevistadas revela, por um lado, uma desconfiança na capacidade popular de decidir o que, na prática, ajuda na conformação do sistema burocrático existente e por outro, a crítica ao modelo de decisão e a necessidade de ampliar os canais de participação.

É possível identificar a incompreensão participativa tanto no discurso institucional, como nas contradições e incongruências no posicionamento das autoridades entrevistadas, o que orienta um comportamento político administrativo institucional “não assumido” restritivo à participação popular e isto decorre do processo de elaboração do PDDUA. O sentido da participação popular apresentado tanto na justificativa do PDDUA quanto no discurso das autoridades responsáveis pelo

²³⁰ Vide os inúmeros materiais de divulgação sobre o PDDUA, confeccionados pela Prefeitura Municipal desde 2001. Todos repetem a afirmação de que a instância de participação popular no planejamento urbano do município é formado pelos fóruns regionais de planejamento e pelo Conselho do Plano.

planejamento na época é ambígua. Há uma confusão corrente entre o sentido de representação, deliberação e participação.

Os documentos e discursos oficiais falam em “níveis de participação”, “garantir a participação popular” e “assegurar a participação da comunidade através do CDMUA” sem estabelecer formas de garantir ou possibilitar a participação efetiva das comunidades.

Para José Fortunatti, entretanto, há suficiência nos mecanismos de participação existentes:

Eu considero os mecanismos de participação existentes bastante confiáveis [...] eu duvido que alguma cidade tenha tantos mecanismos de participação quanto Porto Alegre. [...] vejo com muita dificuldade ampliar a participação na vida cotidiana das populações, é muito difícil exigir que participem, é difícil manter as (estruturas) que existem.

Para o ex-secretário seria difícil ampliar a participação popular no SMGP, pois entende não haver interesse da população em participar do planejamento da cidade:

Não dá para comparar orçamento participativo com o conselho do plano. As regiões de planejamento são abertas a população. Não dá para comparar uma plenária das regiões de planejamento com o Orçamento Participativo. As pessoas se mobilizam pelo Orçamento Participativo, pois são demandas imediatas, precisam de escola, asfaltamento. **Não sai de casa para pensar no futuro da cidade.** O orçamento participativo funciona permanente. O conselho tem reunião toda à semana. Tem que haver representação (Ufrgs, Metroplan, Município) e três segmentos – de classe, empresarial e ambientais, que se cadastram participam e votam quais são as entidades que vão fazer parte. Não há entidade perene como quer o IAB, tem eleições no fim do ano, tem que se inscrever [...] publicamos editais, abrimos prazos para as entidades se cadastrarem.²³¹

²³¹ Em artigo assinado por José Fortunatti sobre a revisão do PDDUA e publicado em 21 de maio de 2007, no Jornal do Comércio, (Opinião - p. 04) intitulado “Planejamento urbano participativo”, o secretário apresenta uma posição exatamente contrária: “Por tratar-se de um tema extremamente técnico, cujo domínio era restrito a arquitetos, engenheiros e urbanistas, sabíamos que nossa missão não seria fácil. Porto Alegre, contudo, nos deu mais uma prova de que a participação solidária e popular jamais deve ser subestimada. Até o dia 11 deste mês, quando encerrou o prazo para o envio de sugestões de alterações no PDDUA por parte da comunidade, a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) recebeu 421 propostas. Isso demonstra que a cidade compreendeu a importância do Plano Diretor como instrumento norteador do seu crescimento. E mais, **sepultou a idéia de que as pessoas não se mobilizam por pautas que terão seus efeitos sentidos em longo prazo.** Os cidadãos não querem apenas saber se determinada rua será asfaltada, mas preocupam-se em pensar como estará a nossa Porto Alegre daqui a 10 ou 20 anos”.

Eduíno de Mattos, representante de associação de moradores e conselheiro do CMDUA, apresenta posição divergente quanto à confiabilidade dos mecanismos de participação existentes e considera baixa a intensidade desta participação:

Há um processo de cooptação e conchavo dentro das estruturas do planejamento urbano do município [...]. O problema está tanto na própria Prefeitura Municipal quanto na Câmara de Vereadores [...] em que os processos não estão imunes às pressões políticas e econômicas e isto está relacionada com a baixa participação popular nos processos.

O depoimento pessoal do promotor de justiça Luciano de Faria Brasil reforça esta posição:

No plano de uma avaliação estritamente pessoal, entretanto, considero bastante falho todo o processo de participação popular na elaboração, revisão e gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA. [O Estatuto da Cidade afirma uma proposta muito clara, que é justamente a de combinar os institutos da democracia parlamentar com outras formas de representação (como é o caso dos diversos conselhos temáticos) e, além disso, com manifestações (ainda que incipientes) de democracia direta (como no caso das audiências públicas). Essa sobreposição de diversas formas de expressão da vontade coletiva tem o objetivo evidente de suprir as lacunas institucionais do sistema representativo, ensejando uma manifestação popular genuína nos procedimentos de planejamento urbano. Ora, para que esse quadro produza seus melhores resultados é necessário que se conjuguem tanto a vontade política do administrador público de apoiar essas distintas instâncias opinativas e deliberativas, quanto à vitalidade da sociedade civil na participação efetiva nesses variados espaços de discussão e decisão. Infelizmente, nenhum desses requisitos encontra-se operando plenamente no contexto político e social de Porto Alegre. [...] Pessoalmente considero muito baixa a intensidade da participação popular efetiva nos processos de planejamento urbano. Em discussões de acentuado conteúdo técnico o quadro não se altera, tendo pouca difusão entre a sociedade civil organizada.

Estes depoimentos demonstram contradições entre posicionamentos e percepções distintas sobre a questão da participação popular no planejamento urbano, pode ser melhor demonstrado no quadro abaixo:

QUADRO 16: Discursos relacionados à participação popular

Órgão/Agente	Discurso relacionado à participação popular
Prefeitura municipal (SPM) José Fortunati	Posicionamento dúbio: Considera o sistema democrático, mas de posicionamento restritivo a participação popular ampliada nos processos. Descrente do interesse popular no planejamento; Suficiência dos institutos existentes.
Câmara Municipal de Vereadores (Presidência) Sebastião Melo	Considera o sistema democrático. Suficiência dos institutos existentes. Favorável a soberania do parlamento.
Prefeitura Municipal (corpo técnico) Newton Baggio	Considera o sistema democrático, mas de posicionamento restritivo a participação popular ampliada nos processos. Discurso técnico e de suficiência dos institutos existentes.
Ministério Público: (promotoria especializada) Luciano Brasil	Posicionamento crítico em relação ao processo de planejamento, em razão do baixo estímulo institucional e a baixa intensidade da participação efetiva. Favorável à ampliação da participação e do controle popular.
Poder Judiciário Martin Schulze	Posicionamento crítico em relação ao processo de planejamento, em razão da constitucionalização da democracia. Favorável à ampliação da participação popular e da adequação dos institutos existentes.
Representações empresariais Antônio Zago	Posicionamento contrário a participação popular (radicalidade da discussão, custos e demora na implementação de projetos, incapacidade técnica de decisão).
Representações comunitárias Nestor Nadruz, Edmundo Fuller e Eduíno de Mattos	Posicionamento crítico em relação ao processo de planejamento como um todo. Favorável à ampliação da participação popular.
População	Amplamente favorável ao controle público, às deliberações públicas e a ampliação da participação popular.

Percebe-se um discurso geral favorável à participação popular, porém com restrições de representações institucionais e um discurso assumidamente contrário das representações empresariais, o que tem na prática, tem servido para justificar o modo de decisão pouco democrático do sistema e a manutenção das estruturas existentes.

A crítica de que o sistema apresenta problemas de justificação democrática é imediatamente descartado pelo secretário municipal de planejamento e pelo presidente da Câmara Municipal. Ao mesmo tempo, Newton Baggio, percebe que a participação é limitada, mas tem dúvidas quanto a capacidade de mobilização popular e de imprimir qualidade às decisões, posição acompanhada por Antônio Zago, ademais, todas as outras opiniões criticam a estrutura do sistema e são favoráveis à ampliação da participação.

Esta posição institucional restritiva talvez esconda outros interesses revelados na atuação política da administração municipal, do CMDUA, na condução das audiências públicas e nas propostas de alteração das áreas especiais. A reserva político-administrativa permite barganhas políticas e um controle administrativo sobre os processos, o que a participação ampliada poderia “atrapalhar”.

A postura que se revela na condução dos processos estudados é fundamentada pelo discurso da eficiência e da especificidade técnica do planejamento. O resultado prático disto é a manutenção de um sistema de decisão político burocratizado e centralizado, voltado ao atendimento de demandas empresariais, e que exclui populações dos processos.

6.4. A análise normativa do planejamento urbano de Porto Alegre

Promovendo à adequação dos dispositivos do PDDUA referentes ao sistema de gestão do planejamento ao princípio constitucional da gestão democrática e participativa da cidade, propõe-se efetuar a análise normativa do planejamento urbano do município.

A análise normativa pressupõe a identificação do “status” jurídico das normas referentes à participação popular no PDDUA, para tentar verificar a eficácia jurídica e social destas normas, nos casos estudados.

Para tanto, a “técnica” proposta prevê a configuração normativa do sistema, através da qualificação e distinção das normas referentes à participação popular previstas no PDDUA, reorganizando racionalmente o sistema a partir dos seus conteúdos²³².

Isto se dá através do reconhecimento da tipologia das normas (ALEXY, 1997, CANOTILHO, 1996), como princípios (e sua estrutura como fundamentais ou não), regras ou postulados e verificar a sua aplicabilidade (mediata ou imediata) através da conformação dos princípios decorrentes dos dispositivos presentes nos artigos 1º, parágrafo único e artigo 182 da Constituição Federal, artigos 2º, II e 40 do Estatuto da Cidade e a Resolução 25 do Conselho das Cidades. Conforme CANOTILHO (2007, p. 156) os princípios constituem padrões que permitem aferir validade a outras normas, tornando inconstitucionais ou ilegais as normas ou atos que o contrariem.

²³² Conforme a teoria estrutural dos direitos fundamentais de ALEXY (1997).

Ocorrem problemas de fundamentação jurídica em todos os processos estudados. No caso dos projetos especiais a incidência do princípio da gestão democrática da cidade, ocorre, ou deveria ocorrer, tanto na participação das pessoas envolvidas nas áreas de impacto dos empreendimentos, quanto no controle dos efeitos advindo destes. É prevista pela legislação a realização de audiências públicas, de caráter consultivo, bem como de outros instrumentos de participação como os estudos de impacto de vizinhança.

A dinâmica das audiências públicas revela um pouco da deformidade do sistema. As audiências são convocadas pela SMAM, a partir de acordo com os empreendedores que se responsabilizam pela publicação dos editais. Esta dinâmica participativa não prevê número mínimo de participantes, nem determina que as decisões tomadas sejam acatadas, nem, na prática, justificadas. Deveria haver o acompanhamento público dos processos, que poderia se dar através de sistemas de consulta popular ou, no mínimo de divulgação pública, o que não ocorre.

No caso das áreas especiais, as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal na discussão das alterações legislativas, são meramente consultivas, e a decisão parlamentar independe da decisão popular.

Na polêmica do “congelamento” das áreas de interesse cultural revela-se a dificuldade de proteção de direitos fundamentais, como o direito à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, em que o conflito de princípios constitucionais (legalidade – preservação cultural) fez com que o princípio da precaução, através dos postulados da razoabilidade e da ponderação, prevalecesse na decisão judicial.

A efetividade do princípio da democracia participativa não foi testado no caso em tela, mesmo por que o decreto constitui-se em ato administrativo do chefe do poder executivo, porém, pelos resultados da pesquisa de campo (ANEXO 5), se a questão fosse submetida a consulta popular provavelmente manter-se-ia o congelamento das áreas

O processo de revisão por seu turno revelou uma série de problemas. A dinâmica participativa prevista pelo artigo 40 do Estatuto da Cidade e pelos artigos 3º e seguintes da Resolução 25 do Conselho das Cidades não foi respeitada.

Elementos como a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, a ciência antecipada do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias, realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais

como bairros, distritos, setores entre outros, garantia da alternância dos locais de discussão, a ocorrência em locais e horários acessíveis à maioria da população e essencialmente na garantia a presença e participação de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição.

Especificando os processos estudados, a análise da adequação constitucional pode ser expressa no quadro abaixo:

QUADRO 17: Análise normativa à partir da estrutura de decisão do SMGP

Processo	Normas de referências	Adequação constitucional (princípios da participação e da GDC, arts. 1º, parágrafo único e 182 CF)
Projetos especiais	Art. 38, I, art. 39, IX,X,XI, art. 56 e art. 57 do PDDUA, Decreto N° 12.951/ 2000	Funções e tarefas administrativas formalmente adequadas ao artigo 182 CF e EC, entretanto, há no sistema indícios de cooptação política das representações, o que pela relevância e caráter público das matérias objeto de deliberação pode gerar a inconstitucionalidade material do dispositivo, por contrariar o art. 182 CF, 2º, II EC, as resoluções do MCidades e Concidades.
Áreas especiais (alterações dos regimes urbanísticos)	Artigos 55, 56, 59, 60, 61, 62 do PDDUA. Decreto 14.530/04 Decreto N° 12.719/2000 Lei Complementar N° 470/ 2002.	Processo misto de deliberação (SPM, CMDUA e CMPA) e de decisão legislativa. Na forma do EC e legislação correlata é necessária a promoção de audiências e consultas públicas em assuntos de interesse urbanísticos e ambientais. Entretanto a decisão legislativa é independente da participação popular, o que contradiz com o princípio da gestão democrática e participativa da cidade, situação parcialmente corrigida com a proposta de consulta popular na alteração da lei 470/02. Seria necessário conformar os dispositivos à legislação para evitar inconstitucionalidade material.
Processo de revisão do PDDUA	Art. PMPA Resolução SPM 001/2007, resolução CMPA 2.073/ 2007	O artigo 40 do EC prevê a obrigatória revisão do PD a cada dez anos e a obrigatoriedade de audiências e consultas públicas em todo o processo. A Res25 MCidades regulamenta o processo das audiências. Conforme o PDDUA, o processo de revisão deve prever a realização de seminários, encontros e conferências nas RGP's, o que não ocorreu. Não existiram regras para coibir abusos nem garantir a participação equilibrada no processo, especialmente na audiência única, Seria necessário conformar os dispositivos e reiniciar o processo para evitar inconstitucionalidade material.

Estas distorções podem ser resultado também dos problemas da formatação normativa do PDDUA em relação à participação popular. Dentre as funções dos princípios constitucionais fundamentais está a capacidade de rearticulação do sistema normativo (ÁVILA, 2005). As regras jurídico-organizatórias e as determinantes de fins

e tarefas do Estado devem estar assim em conformidade com os comandos descritos no princípio fundamental (ou estruturante) adjacente.

O comando, a partir da definição do princípio (garantir a participação e a democracia das decisões) deve ser realizado. E mais, a intenção normativa do legislador constitucional (DWORKING, 1999) de promover a função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade através da participação popular nos processos prevê a prevalência destes no sistema normativo.

Ao rearticular essas normas a partir da tipologia dos princípios e das regras (CANOTILHO, 1997, p. 354-388), é possível verificar as eficácias jurídicas e sociais dos dispositivos e a adequação constitucional destas normas. Avaliando-se os dispositivos referentes à gestão democrática e a participação popular no PDDUA, qualificando as normas e adequando as normas e as eficácias dos dispositivos têm-se o seguinte quadro:

QUADRO 18: Análise da eficácia e constitucionalidade dos dispositivos referentes à gestão democrática e a participação popular no PDDUA (quadro sintético)

Artigo do PDDUA	Tipo de Norma ²³³	Eficácia do dispositivo ²³⁴	Adequação constitucional
Art. 24 – Descreve a estratégia do Sistema de Planejamento	Princípio (especial)	Eficácia interna (heteroplanificação) com função definitória, e interpretativa, porém não promove eficazmente a articulação proposta, especialmente em relação à sociedade	Formalmente adequada ao artigo 182 CF e EC, mas inadequadamente aplicada pela falta de critérios melhor determinados e maior segurança normativa do dispositivo.
Art. 33 – Criação do SMGP	Regras (jurídico-organizatórias e de garantia)	Eficácia interna com função definitória, que a exemplo do item anterior não promove as diretrizes e garantias propostas (criar canais de participação, garantir o gerenciamento) irrealizável especialmente em relação à melhoria da qualidade de vida. Não	Formalmente adequada ao artigo 182 CF e EC, especialmente pelo estímulo à participação, mas irrealizável pela falta de critérios melhor determinados e de garantias normativas dos dispositivos.

²³³ Conforme a classificação de das Normas Constitucionais apresentada por CANOTILHO (1996, p. 237 e segs.)

²³⁴ Conforme o círculo de destinatários (CORREIA, 1991) e as eficácias normativas (ÀVILA, 2005).

		estabelece garantias válidas aos pressupostos.	
Art. 35 e Art. 36. Funções e atribuições do SMGP	Regras jurídico-organizatórias	A maioria das regras sugeridas não foram realizadas como o estabelecimento de fluxos de informação, interpretação uniforme da lei, monitoração, a promoção de conferências (apenas uma foi realizada)	Formalmente adequada ao artigo 182 CF e EC, mas dependente de ações públicas não realizadas, o que pode gerar a ineficácia da norma.
Art. 37. Gerenciamento do SMGP pela Secretaria de Planejamento Municipal e competências	Regras determinantes de fins e tarefas do Estado	Regras parcialmente implementadas. Atribuições da burocracia estatal independente da participação popular	Funções e tarefas administrativas formalmente adequadas ao artigo 182 CF e EC, por não propor a participação e controle popular pode gerar a inconstitucionalidade material do dispositivo, por contrariar as resoluções MCidades e Concidades.
Art. 38. Criação das Comissões Técnicas	Regras jurídico-organizatórias	Eficácia externa plurisubjetiva das decisões e das funções e tarefas internas administrativas. Sistema de suporte à decisão concentrado no executivo municipal, composto por representantes com vínculo político com a chefia da administração. Politização das comissões. Repetição dos representantes no CMDUA. Não é previsto a participação, nem o controle popular no sistema.	Funções e tarefas administrativas formalmente adequadas ao artigo 182 CF e EC, entretanto, por não propor a participação e controle popular, pela relevância e caráter público das matérias objeto de deliberação, pode gerar a inconstitucionalidade material do dispositivo, por contrariar as resoluções MCidades e Concidades.
Art. 39. Estrutura e atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDUA	Regras determinantes de fins e tarefas do Estado e jurídico-organizatórias (incisos III, IV, V, VI, IX a XV)	Eficácia externa plurisubjetiva das decisões deliberativas (incisos III, a VI, IX a XV) o que necessitaria a participação e o controle popular. Possibilidade de cooptação e controle das decisões.	Inconstitucionalidade material dos incisos IX a XV do dispositivo por contrariar art. 2º. II EC e resoluções MCidades e Concidades, pela falta de previsão de participação direta e controle popular (devolução) nas deliberações sobre empreendimentos especiais e

			solo criado e pela relevância e caráter público das matérias objeto de deliberação no CMDUA.
Art. 40. A Composição do CMDUA		Eficácia externa plurisubjetiva. Composição prevalente da prefeitura municipal (7), nominalismo da representação das entidades não-governamentais e representações comunitárias limitadora da participação das demais entidades e representações, relativizado pela possibilidade de alteração nos fóruns por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, que não ocorreram.	Formalmente adequada ao artigo 182 CF e EC, porém passível de Inconstitucionalidade material do dispositivo por contrariar e resoluções MCidades e Concidades, pela falta de maior participação de representações populares e pelos critérios de escolhas dos representantes (exceto o sistema de escolha dos delegados pelas regiões de planejamentos)
Art. 44. Assegurada a participação comunitária em nível regional e local, na forma a ser definida em lei.	Princípio-garantia	Ineficácia pela não edição da lei conformadora e pela desnecessária regulamentação de direito fundamental de aplicação imediata.	Formalmente adequada ao artigo 182 CF e EC, porém passível de declaração de inconstitucionalidade material pela aplicação imediata do princípio fundamental da gestão democrática da cidade, se a falta de lei regulamentadora estiver impedindo o exercício do direito fundamental (art. 5, parágrafo único CF).

É possível, a partir da estrutura dos princípios constitucionais reestruturar o modelo político de decisão do planejamento urbano. Em uma estrutura de decisão constitucionalmente adequada, os artigos 24 e 44 do PDDUA aparecem como os princípios fundamentais do sistema, pois demonstram a intenção de promover um modelo de planejamento que garanta, embora timidamente, a participação das comunidades, estabelecendo, porém, garantias genéricas.

Esta intenção está formalmente adequada ao princípio da gestão democrática da cidade, entretanto, o problema se dá na efetivação da intenção legislativa e o

estabelecimento das garantias, o que não está previsto nas regras que estruturam o sistema.

Para tanto, devem ser alteradas as regras e determinados sancionamentos ao descumprimento das regras parcialmente implementadas, como as que determinam a criação de canais de participação, garantir o gerenciamento, fluxos de informação, interpretação uniforme da lei, monitoração, a promoção de conferências, previstos nos artigos 33 a 37 (funções protetoras e bloqueadoras dos princípios).

Do mesmo modo, é necessário alterar as atribuições e a representação do CMDUA, aumentando o número de representações populares, evitando a prefeiturização, o corporativismo das representações e ampliar o controle popular, através da “devolução” e a promoção de audiências e consultas públicas nos processos, a valorização e ampliação dos fóruns das regiões de planejamento, estabelecendo à abertura a participação comunitária em todas as instâncias.

Isto conformaria o sistema aos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do Conselho das Cidades e das Conferências da Cidade. Sem estas alterações, não é possível o estabelecimento de garantias válidas ao princípio fundamental da gestão democrática e participativa da cidade.

O PDDUA é uma lei mal escrita, como outras tantas normas urbanísticas, o que necessita a melhor definição da “intenção participativa” presente na sua justificativa. Estabelecer garantias *válidas* para os princípios afastaria incongruências ou limitações normativas ao estabelecimento *direto e imediato* do princípio, conforme a determinação de aplicabilidade imediata de princípios fundamentais de materialidade constitucional previsto no artigo 5º, parágrafo único da *Constituição Federal*.

Em geral, há a inadequação constitucional dos princípios da gestão democrática e participativa da cidade nos casos estudados, o que reflete parte dos problemas da estrutura de decisão do sistema.

6.5 Análise conforme o modelo de planejamento executado

Os modelos de planejamento participativo caracterizam-se pela partilha do poder de decisão do Estado, a participação dos cidadãos nos processos, e a vinculação da administração à decisão popular. Em geral, os sistemas de participação são

determinados a partir de marcos legislativos e dentro de limites pré-estabelecidos e na vinculação da decisão pública com a prática administrativa (LACAZZE, 1995)

Os modelos de planejamento urbanos considerados participativos apresentam ainda elementos formais e materiais da participação política descritos por FUNG e WRIGHT (2003) como o envolvimento de pessoas comuns afetadas pelos problemas e o desenvolvimento de soluções por meio da deliberação, além de outros elementos como o estímulo institucional a participação e ao acordo, a comunicação racional, a descentralização das decisões administrativas, a igualdade material da participação e o controle popular, conforme a tradicional escada da participação proposta por Arnstein (SOUZA, 2006, p. 414-427), baseados em sistemas de parceria, delegação de poder e auto-gestão²³⁵.

A discussão teórica acerca das especificidades técnicas e políticas do planejamento urbano permitem comparar os sistemas de planejamento com práticas políticas e administrativas consideradas participativas. Em uma perspectiva política, relacionada com os conceitos de autonomia e participação, o planejamento político concebido a partir da Constituição Federal de 1988 coaduna uma dimensão de práxis política com as técnicas do planejamento urbano, sem que necessariamente haja a supressão de uma destas dimensões. O planejamento urbano constitucionalizado é ao mesmo tempo técnico e político. O que não poderia ocorrer é a supressão de direitos fundamentais, como o direito à participação, por regramentos técnicos, sem que isto seja justificado.

A partir dos indicadores de consistência de um sistema de planejamento participativo proposto por SOUZA (2002 e 2007, p. 427-429) capaz de mensurar um modelo de participação nos seus níveis de ambição e coerência, propomos o seguinte quadro relacionando o modelo de decisão dos processos estudados:

QUADRO 19: Indicadores de consistência participativa dos processos

Indicador/ Processos-agentes	Projetos especiais (SPM-CAUGE-	Áreas (PL-CMDUA-	Especiais	Processo de Revisão (PMPA-CMDUA-
---------------------------------	-----------------------------------	---------------------	-----------	-------------------------------------

²³⁵ Dentre os modelos considerados participativos por diversos autores como FUNG (2004), RODGERS (2005), GAVENTA (2006) e SOUZA (2002, 2007), estão desde o *communicative planning*, as células de planejamento alemãs, os modelos baseados em estruturas de orçamentos participativos, os modelos de planejamento ecológico norte-americano, a *Empowered Deliberative Democracy - EDD* e a *Empowered Participatory Governance - EPG*, ou, ainda, a da *accountable autonomy*.

	CMDUA)	Prefeito municipal)	PL)
Profundidade decisória da participação	Basicamente consultivo (cooptação)	Basicamente consultivo (cooptação)	Basicamente consultivo (cooptação e manipulação)
Extensão da participação	Restrita e pouco representativa (indicação CMDUA)	Restrita e pouco representativa	Restrita e pouco representativa
Grau de transparência e <i>accountability</i>	Falta de informação, legibilidade, prestação de contas e devolução.	Falta de informação, legibilidade, prestação de contas e devolução.	Falta de informação, legibilidade, prestação de contas e devolução.
Inclusividade	Falta de apoio diferenciado a grupos excluídos	Falta de apoio diferenciado a grupos excluídos	Falta de apoio diferenciado a grupos excluídos
Imunização contra cooptação	Não ocorre	Não ocorre	Não ocorre
Malha territorial e descentralização	Restrito às demandas dos fóruns das RGPS	Não ocorre	Deveria ter ocorrido no processo. Suprimido pela audiência única.

Percebe-se nos processos estudados e no sistema de planejamento como um todo que os indicadores mínimos que indicariam uma *performance* participativa não ocorrem.

Como proposto na metodologia, uma segunda avaliação pode ser realizada informando o *grau de articulação/comunicação*, verificando-se qual a intensidade e a qualidade da articulação entre os níveis de governo: *interna*, das estruturas administrativas nos órgãos de planejamento, *externa*, através da comunicação e do entendimento dos processos, entre órgãos e instâncias institucionais de decisão; e *social externa*, entre governo e sociedade.

Para a verificação do *grau de articulação entre os níveis de governo e a sociedade* é proposta uma classificação simples do tipo: *alto ou bom grau de interesse e articulação*, quando uma boa parte dos agentes (governamentais ou não) ou lideranças participa e estimula a participação popular em instâncias de tomada de decisão, e as decisões populares repercutem efetivamente na administração; *médio grau de interesse e articulação*, quando alguns ou poucos agentes interagem e/ou ocorrem iniciativas ou movimentos isolados no sentido de ampliar os canais de articulação, ou seja, existe um ambiente favorável para a articulação, embora não efetivo; e *pequeno ou baixo grau de interesse e articulação*, quando não se encontram elementos ou iniciativas neste sentido, ou quando a estrutura político-administrativa inibe iniciativas de articulação, o que pode ser descrito no quadro abaixo:

QUADRO 20 – Relacionamento institucional

Interno	Externo	Social
Problemas de comunicação e divulgação de rotinas, centralismo de decisão, conflito entre órgãos. (SMP/CAUGE X SEMA/EPHAC), mediação do CMDUA em alguns casos.	Baixa interação entre os poderes, conflitos recorrentes, intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário.	Baixa integração e comunicação do poder executivo (e legislativo) com a sociedade.
Médio grau de interesse e articulação	Baixo grau de interesse e articulação	Baixo grau de interesse e articulação

Ao comparar-se com instrumentos de gestão administrativa participativa como o Orçamento Participativo de Porto Alegre esta falta de desempenho fica ainda mais aparente. O orçamento participativo de Porto Alegre aparece como uma das mais importantes experiências consideradas participativas (FUNG e WRIGHT, 2003) A partir do modelo do orçamento participativo municipal, guardadas as diferenças dos instrumentos de gestão política-administrativa (OP) e de planejamento (SGPM), é possível conformar os dois modelos sob aspectos específicos relacionados às dinâmicas das instâncias participativas e o núcleo de decisão.

QUADRO 21: Relacionamento entre as estruturas de decisão do SMGP e OP

Funções/ Estrutura de decisão	SMGP	Orçamento Participativo
Em relação à decisão política	Processo de deliberação restrita e decisão unilateral da administração e poder legislativo.	Processo de discussão e deliberação pública por delegação.
Funções de governo	Tecno-burocracia, centralismo político no poder executivo	Discussão pública das propostas e diretrizes técnicas, funções de governo divididas com o COP e RGP.
Relacionamento institucional	Pouca interação entre os poderes, conflitos recorrentes, controle judicial	Integração dos poderes executivo, legislativo e sociedade.
Associacionismo/ sindicalismo/ partidos políticos	Formalmente previstas (indicações entidades nomeadas no PDDUA)	Relacionamento aberto com associações e organizações sociais
Comunicação e entendimento mútuo	Informação (mínima)	Estímulo a de comunicação institucional com a sociedade e legibilidade dos processos.
Solução consensual/acordo	Supressão do acordo por decisão administrativa ou legislativa	Tentativa de solução consensual

Controle social do poder	Controle judicial das decisões	Controle público
Inclusão política	Através do poder legislativo e instituições formalmente previstas no PDDUA.	Através das rodadas de discussão e assembleias.
Nº de participantes/ano	11 mil	Salvo a realização de audiências nos projetos especiais (SMAM) não há participação popular direta nos processos (em torno de 400 ano)
Conclusões relativas ao modelo de participação	Prevalência do modelo formal representativo - democracia restrita e pseudo-participação	Modelo de participação ou democracia ampliada.

No SMGP não ocorrem reuniões preparatórias, rodadas de discussão, assembleia municipal e a devolução das decisões aos fóruns das Regiões de Planejamento. P. ex: enquanto o COP é formado por 88 membros designados pela sociedade civil, na estrutura de funcionamento do CMDUA há a prevalência de indicações da prefeitura municipal e indicações classistas²³⁶, não sendo capaz de indicar dinâmicas participativas no SMGP.

É certo que um modelo de planejamento e gestão participativo encontra algumas dificuldades técnicas de operacionalização. O caráter técnico das decisões acerca de liberações e autorizações necessita uma dinâmica célere de aprovação.

Porém, pela própria relevância pública dos processos estudados, é factível a ocorrência de consultas e audiências públicas com ampla divulgação e comunicação nas regiões de planejamento, devolução dos processo para a decisão final em audiência pública e a maior transparência dos processos como um todo.

Por todos os elementos de conformação e de validação apresentados neste capítulo, o modelo de decisão do Sistema de Gestão do Planejamento do Município é *pseudo-participativo*. Configura-se o sistema como de prevalência por um tipo de planejamento estratégico, com viés empresarialista, tendencialmente tecnocrático, burocratizado, parcialmente democrático e de participação restrita.

²³⁶ Em um esquema básico de funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano proposto por SOUZA (2002, p. 369) capaz de identificar uma dinâmica participativa e usando a terminologia usada no OP, a dinâmica da participação nos conselhos deveria incluir rodadas de discussão: a) a primeira rodada: Assembleias nas UEPS – Unidades Espaciais de Planejamento e Gestão, com prestação de informações à população, apresentação de crítica e sugestões a prefeitura e eleição dos delegados; b) Etapa intermediária: Discussões nas UEPs sobre prioridades de investimentos e propostas de intervenção; c) Segunda rodada: assembleias na escala das UEPs com debates e escolhas dos delegados conselheiros e; d) Terceira rodada: discussões e decisões no âmbito do CDU.

Capítulo 7

Considerações Finais

7.1 A racionalidade participativa do planejamento urbano

Não existe democracia onde reinam o dinheiro, o clientelismo, o espírito cortesão, as gangues ou a corrupção.

Alain Touraine

Com o objetivo de melhor compreender o planejamento urbano do ponto de vista da democracia e da participação popular, um longo caminho foi percorrido. O debate acerca da participação popular no planejamento urbano é um debate estrutural que necessitou o aprofundamento teórico do sentido da democracia e da participação popular na atualidade.

No primeiro capítulo procurou-se relacionar democracia, direito e urbanismo, mais especificamente o planejamento urbano, em uma breve e descomprometida análise dessa relação, em que o direito e a democracia são apresentados como fenômenos urbanos conexos.

A superação dos dogmas do urbanismo tecnicista moderno e a efetivação da democracia no planejamento urbano são questões tratadas. O dilema da democratização do urbanismo passa pelo reconhecimento teórico dos limites e das potencialidades da própria democracia.

O objetivo do segundo capítulo foi o de aprofundar o conhecimento acerca das teorias e práticas democráticas. A partir da teoria liberal representativa chegamos à teoria da democracia participativa, que pode ser dividida em duas concepções: a democracia deliberativa, concebida por Jürgen Habermas, e um modelo crítico da democracia deliberativa, que pode ser chamado de emancipatória ou inclusiva.

Como solução dos problemas do modelo representativo ressurgiu a idéia da participação popular. O dilema da incorporação da participação nos sistemas representativos tradicionais, em geral, determina muitas vezes um tipo de participação bloqueada - a democracia-espetáculo - talvez pior do que a representação, pois legitima em ambientes com aparência participativa, práticas não democráticas.

Em geral, esta participação institucionalizada e de discurso democrático antes de promover uma ruptura com os tradicionais sistemas de mediação de interesses particulares, acaba por incentivá-los. Uma nova *tiranía participativa* institucionalizada

vai se estabelecendo na manipulação de audiências públicas, cooptação dos conselhos e fóruns de discussão, em ambientes fundados no binômio representação-deliberação restrita.

Mesmo sabendo que qualquer participação é melhor do que participação nenhuma, percebe-se ganhos e também *déficits* democráticos nos sistemas participativos atuais. Um dos principais ganhos é a possibilidade de inclusão de populações nos processos de planejamento e gestão do Estado. Esta dimensão republicana de acesso ao poder, defendido por diversos autores – desde Rousseau, passando por Arendt e Habermas – encontra na área do planejamento das cidades uma possibilidade efetiva de realização.

Resta saber que tipo de democracia e de participação política é capaz de concretizar esta intenção de acesso ao poder, uma vez que os espaços democráticos podem determinar diferenciados tipos de exercícios de democracia, da restrita (*thin*) à profunda (*deep*),

Na “solução participativa”, o modelo deliberativo de democracia é um modelo condicionado por uma racionalidade prática procedimental, importante na mudança de condição política do cidadão. Entretanto, o que se percebe é a dificuldade de programar essa racionalidade prática em condições adversas. É muito difícil, em modelos processuais de racionalidade, determinar garantias aos seus pressupostos, como a igualdade de oportunidades de todos os afetados e a inclusão dos cidadãos excluídos dos processos.

Outra concepção de democracia participativa é a emancipatória ou inclusiva, que pode ser formatada a partir do trabalho de autores como Henrique Dussel e Boaventura de Souza Santos e que tem como fundamento ético a inclusão dos cidadãos e a igualdade de participação nos processos políticos.

Tal concepção de democracia aproveita os fundamentos da teoria habermasiana, como a legitimidade republicana, o consenso e a comunicação racional, e, a partir da crítica ao modelo representativo e deliberativo, propõe um misto das duas concepções com atuações mais factíveis com realidades políticas e sociais diferenciadas e excludentes da nossa sociedade.

A partir da distinção entre ambientes, culturas, economias, realidades e as diferenciadas formas de atuação democrática, uma concepção emancipatória propõe

indistintamente certas condições para a existência da racionalidade comunicativa, como o estímulo à inclusão política e a correção das desigualdades na participação

Percebeu-se com o desenvolvimento deste trabalho que a discussão acerca da participação no planejamento urbano deixou de ser relativa aos problemas da democracia representativa e às vantagens dos sistemas participativos, e passou a ser sobre como conformar sistemas representativos e participativos, ou, em outras palavras, *tornar a participação democrática*.

Como visto nos trabalhos de Benhabib, Nancy Fraser, Joshua Cohen, Fung e Wrigt e John Gaventa, os limites da representação política e da deliberação afirmam a necessidade da mediação entre sistemas representativos e deliberativos.

A defesa de um modelo de democracia emancipatória ou inclusiva aproveitaria, a dimensão prática do modelo representativo e a dimensão ética do modelo deliberativo, incluindo a mediação normativa do Estado, no sentido de garantir os pressupostos de racionalidade democrática, justificado, pela vontade das populações de participarem do planejamento das cidades.

Para tanto, as competências governamentais devem ser reafirmadas, estabelecendo padrões, mediando relações, informando os processos, estabelecendo a comunicação racional e corrigindo desigualdades. A ação governamental apresenta-se, neste contexto, como uma ética de conformação da democracia representativa com a participação política.

O objetivo do terceiro capítulo é realizar a análise normativa do planejamento urbano, a partir da conformação normativa-constitucional no país referente a “política urbana” e da teoria dos princípios jurídicos fundamentais.

A partir da leitura da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy pressupõe-se a existência de um direito fundamental dos cidadãos a participação no planejamento das cidades. Esse direito à cidade democrática presente na leitura dos artigos 182 da Constituição Federal e artigo 2º do Estatuto da Cidade é justificado pela dimensão republicana de titularidade do poder popular e da possibilidade de acesso material aos instrumentos de participação.

O princípio fundamental à participação política constitui-se em direito subjetivo e como liberdade permissiva, que assegura o exercício da democracia mediante a *garantia* de acesso ao processo de decisão democrático. Ocorre um direito

fundamental dos cidadãos de participar da política. O que é determinado tanto pela leitura da teoria dos direitos fundamentais, como pela própria evolução da legislação brasileira.

No sistema constitucional brasileiro o princípio da democracia participativa integra-se à “política urbana”, configurando-se como princípio unificador da “ordem urbanística”, prevista constitucionalmente. A função rearticuladora do princípio coloca sob sua égide as demais normas urbanas, servindo como princípio-garantia e como princípio instrumental, enquanto declaração do direito à participação e como forma de promover os valores democráticos.

A determinação constitucional relaciona-se com a legitimidade racional dos processos participativos, o que determina a instrumentalização ou formalização jusfundamental da participação política, promovendo a vinculação direta e imediata do Estado e do legislador de promover garantias institucionais e políticas à participação.

A formatação normativa da política urbana na CF 88, tem possibilitado uma série de ganhos políticos, sociais e econômicos com a implementação de políticas urbanas, especialmente no âmbito nacional em importantes enclaves econômicos, a proliferação de instâncias participativas no país, como conselhos e conferências, e os avanços da legislação ordinária no sentido de promover a adequação dos princípios constitucionais da função social e ambiental da propriedade.

Neste contexto, a solução proposta a partir da efetividade dos princípios fundamentais, em razão do círculo de destinatários e do seu conteúdo axiológico, funciona como argumento racional reestruturador e rearticulador do sistema normativo, o que ainda não garante, na prática, a qualidade da participação.

E o planejamento urbano nesta discussão? Quais seriam as maneiras de efetivar a democracia participativa constitucionalmente prevista?

No quarto capítulo, procurou-se aprofundar a discussão conceitual acerca da democracia no planejamento urbano. A partir dos modelos de planejamento físico-territorial, passando pelo planejamento estratégico, propõe-se conformar os tipos de planejamento participativos em dois modelos: o planejamento comunicativo e uma proposta de planejamento participativo emancipatório ou inclusivo.

Como proposta de superação do modelo físico-territorial, os modelos estratégicos são apresentados como alternativa para a democratização do planejamento e

da gestão das cidades. No entanto, as políticas planificadoras e deterministas propostas, mesmo prevendo a existência de espaços para discussão pública, transparência e controle popular, são formas de participação institucionalizada, vinculada ao modelo consultivo, e não focadas na deliberação popular.

Por outro lado, os modelos de planejamento urbanos participativos apresentam elementos formais e materiais da participação e inclusão política. Nesta dimensão, um modelo de planejamento emancipatório, aproveitaria a dimensão republicana da democracia deliberativa, constituindo-se em um tipo de planejamento urbano processualista e inclusivo, não-determinista, com temporariedades e espacialidades diferenciadas, como o reconhecimento crítico das posições hegemônicas e contra-hegemônicas, das especificidades globais e locais e com oferecimento de garantias jurídicas à participação.

A instituição de modelos de participação emancipatórios torna-se necessária não só pela dimensão ética, mas também por razões práticas: A forma de atuação política de grupos de poder e empresariais e a valorização do preço da terra e dos estoques construtivos fizeram com que o tradicional problema da especulação imobiliária fosse gradualmente substituído pela atuação das incorporadoras imobiliárias, movimento que se pode chamar de incorporacionismo, que ainda não encontra proteção jurídica contra *lobbys* e corrupção.

Um modelo de racionalidade participativa inclusiva do planejamento urbano, como dimensão teórica, aproxima-se da idéia de legitimidade republicana. Para efetivá-lo, é necessário retomar a importância da esfera pública na mediação entre experiências representativas e participativas e condição para o estabelecimento de uma ordem jurídica garantidora.

Em razão dos fundamentos discorridos neste trabalho, podemos finalmente, considerar o sistema de planejamento urbano de Porto Alegre participativo.

Antes disto, propôs-se uma metodologia para avaliação da participação no planejamento urbano a partir de elementos formais (institucionais) e não-formais (pós institucionais), em que os discursos políticos e normativos e as práticas administrativas são consideradas.

Aspectos relacionados aos níveis de decisão política e à participação popular foram verificados em processos polêmicos ou *sensíveis* em relação à participação

popular prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA e no sistema de gestão do planejamento municipal. São eles: os projetos especiais e as áreas de interesse especial, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e o processo de revisão do plano diretor.

Os processos especiais de empreendimentos necessitam da aprovação de comissões temáticas (CAUGE), da realização de audiências públicas e da aprovação do CMDUA. Nesse processo de decisão, a participação das populações, embora formalmente previstas, é mínima e rarefeita.

Na análise dos processos especiais levados à apreciação da CAUGE e do CMDUA, percebe-se a prevalência de um comportamento formalista, uma mistura da prefeiturização das instâncias participativas com a cooptação das representações na administração municipal e no CMDUA, com uma prevalência da burocracia estatal e do empresarialismo que se sobrepõem aos interesses comunitários.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, por seu turno, revela-se uma estrutura burocrática e corporativa, tendente à mediação de interesses empresariais, o que, somado à tendência ao centralismo do nível de decisão no poder executivo, acaba por dificultar a atuação de representações comunitárias e faz com que todas as decisões sejam favoráveis ao setor empresarial.

Do ponto de vista da democracia deliberativa, no sistema como um todo há pouca interação entre os poderes e a sociedade civil e um estímulo limitado às associações e às organizações sociais, dificuldade de comunicação interna e externa, o que informa a baixa comunicação racional e configura o sistema como um modelo restrito de comunicação e de diálogo, de pouca interação e difusão social e de mínima participação popular nos processos.

O sistema de decisão administrativo do CMDUA é de deliberação “rarefeita”, fundada em consensos pré-determinados. É o que DUSSEL (2000, p. 465-500) chama de “círculo da única comunidade de comunicação”, em que os consensos são pré-formulados e aceitos como válidos sem a efetiva participação popular e sem a sua inclusão autônoma diferenciada.

À ausência de participação popular nos processos estudados relacionam-se aos problemas da representação no CMDUA. A representação no órgão é desequilibrada,

por não representar equitativamente parcelas da população, nem de representações sociais.

Trata-se de modelo de decisão política de justificação técnico-burocrática, com incipiente comunicação e legibilidade dos processos e baixa abertura à participação popular. Não há, no âmbito da decisão sobre os processos levados a análise no CMDUA, sequer a disponibilização de informações à população, muito menos qualquer iniciativa de consulta às comunidades envolvidas.

No caso das áreas especiais e, especificamente nas áreas de interesse cultural, a criação e as alterações no regime urbanístico são de competência do poder legislativo, e as intervenções são objetos de estudo de viabilidade urbanística, constituindo projeto especial, devendo também ser aprovado pelo CMDUA depois de avaliado pela CAUGE. Em pelo menos dois casos, a questão da legitimidade e os limites da democracia representativa foram trazidos a discussão pública.

A reação das entidades empresariais gerada pela edição do Decreto nº 14.530, com a promoção da ação civil pública pelo Ministério Público do Estado e o posicionamento do Ministério Público nos informam uma situação inusitada.

Embora a questão tenha sido resolvida com a declaração de constitucionalidade do Decreto pelo Poder Judiciário, a posição do Ministério Público do Estado nessa questão é, no mínimo, estranha. Em vez de defender o interesse coletivo e o patrimônio histórico e cultural, uma das suas funções institucionais, ajuizou ação em nome das entidades empresariais contra a prefeitura municipal, o que demonstra, para dizer pouco, a capacidade de articulação das incorporadoras e construtoras.

No caso da alteração dos regimes urbanísticos das áreas do Pontal do Estaleiro e dos estádios da dupla Gre-Nal, a pressão das incorporadoras foi sobre o poder legislativo. Em tramas bastante duvidosas, as propostas de alterações dos índices construtivos foram aprovadas na Câmara Municipal de Vereadores, independente da opinião e participação popular.

Embora polêmico, a Câmara Municipal de Vereadores resguardou para si o poder de decisão sobre o destino urbanístico de área de interesse ambiental. O veto do prefeito municipal e a possibilidade de realização de um referendo foi uma posição acertada pois devolve à população a possibilidade de decidir sobre questão importante da cidade.

O processo de revisão do plano, por sua vez, revelou sérios problemas do ponto de vista da democracia participativa. Foi iniciado em 2003, prevendo a realização de fóruns e audiências regionais. O processo foi retomado, quando foi proposta pela prefeitura municipal a realização de uma “célebre” audiência única, em 2007, para discutir e apresentar as sugestões de revisão

Esta audiência foi anulada pelo Poder Judiciário, após representação do Ministério Público, por haver indícios de manipulação e desequilíbrio na representação, com a distribuição de transporte, merenda, o uso de “claque” e a técnica “bastante democrática” de aliciar trabalhadores com a ameaça de demissão.

O processo de revisão continuou na Câmara Municipal de Vereadores, que marcou audiências públicas nas regiões de planejamento e constituiu comissão especial para discutir o assunto e foi instituído o fórum de entidades. O interessante é que neste processo na Câmara Municipal, que contou com aproximadamente 400 participantes, só houve um representante declarado do segmento da construção civil. Ou houve um repentino desaparecimento da representação classista, ou mudança de estratégia dos grupos empresariais, que não participaram dessa fase.

O processo de revisão do PDDUA é um processo exemplar de análise da qualidade da democracia, pela tentativa de manipulação dos espaços participativos, pelo comportamento das representações empresariais e a forma leniente da atuação do poder executivo municipal no processo como um todo.

O executivo municipal acompanhado pelo CMDUA, contrariou instâncias democráticas, concentrou a discussão em um único local, manteve uma audiência claramente manipulada e nada fez para corrigir abusos. Isso dá a impressão de haver um “colaboracionismo disfarçado” com o setor empresarial, tanto na condução da(s) audiência(s) pública(s), quanto na intervenção sobre os órgãos do planejamento na edição da portaria 59/08.

Percebe-se nos processos estudados haver pequenos ganhos do ponto de vista da democracia participativa. O fato de existir instâncias formais de participação permitiu que a vontade popular, em alguns casos, fosse prevalentes, como no caso da localização do Teatro da Ospa, mesmo na possibilidade de consulta pública no caso do Pontal do Estaleiro, na anulação da audiência pública de revisão do PDDUA e em outras questões pontuais.

Percebe-se que o planejamento da cidade de Porto Alegre é focado no planejamento estratégico. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, embora justificado pela participação, não apresenta elementos políticos e normativos capazes de garantir e efetivar a participação popular e isto foi identificado nos processos estudados e na configuração do sistema de planejamento.

Na perspectiva da democracia participativa inclusiva apresentada nesse trabalho, o sistema de gestão e de planejamento urbanos do município de Porto Alegre é um modelo elitista e excludente, com âmbito de decisão excessivamente concentrado no governo municipal e comprometido com demandas pontuais do setor empresarial.

É um sistema burocrático de reserva e concentração de poder que estimula as trocas de favores e a corrupção. Não há nenhum canal de comunicação institucional com a sociedade e nem legibilidade dos processos, não há instrumentos eficazes de controle social e, tampouco, estímulo institucional à inclusão política.

Estamos diante de uma contradição, a cidade que é considerado exemplo de participação, com instrumentos como o Orçamento Participativo, tem no seu sistema de planejamento urbano a conformação de um sistema de planejamento urbano de democracia restrita e pseudo-participativo.

Pode-se perceber um *input* mínimo de participação, pois alguns elementos formais do sistema de democracia representativa ocorrem. Porém, analisando o sistema na perspectiva tanto da democracia deliberativa, como da democracia emancipatória, há a dificuldade de justificar o modelo não só como participativo, mas também como democrático.

A análise normativa do PDDUA informa que é preciso reestruturar o modo de decisão do SMGP. A previsão do princípio da participação popular deve ser afirmada, reorganizando o sistema e estabelecendo regras de garantia dos seus pressupostos. Os processos analisados demonstram que uma questão técnica – a permissibilidade do plano – é um problema político e jurídico fundamental que fragiliza os controles jurídicos e sociais.

Este é um problema recorrente ao sistema normativo brasileiro. Embora haja a determinação constitucional de promover a função social da cidade e a gestão democrática através da participação popular, os municípios brasileiros, e Porto Alegre não é exceção, tem dificuldades de implantar políticas e técnicas participativas.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental falhou em muitos dos seus objetivos, especialmente em relação à gestão democrática proposta. A flexibilização estratégica proposta serve, muitas vezes, como instrumento para aumentar a pressão econômica sobre as áreas urbanas mais atrativas, e os instrumentos de “gestão democrática como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, as audiências públicas e os fóruns regionais tornaram-se cooptáveis e manipuláveis.

A competência municipal para autorizar e liberar empreendimentos é realizada por um tipo híbrido de burocracia com justificativa democrática, *a mercê* das pressões políticas e econômicas internas e externas. O problema é fundamentalmente da estrutura do sistema de decisão proposto pelo PDDUA, mas foi aprofundado com a mudança do perfil político e administrativo da prefeitura municipal. Se, por um lado, o governo da frente popular tinha um discurso comprometido com a participação popular que procurava garantir a participação de representações sociais no sistema nada fez para corrigir eventuais distorções na representação e na ampliação dos sistemas participativos.

Os processos analisados contrapõem-se com a percepção popular apresentada na pesquisa de campo. Em razão da avaliação extrínseca que este trabalho propôs, é possível perceber que a população, quando estimulada, tem um posicionamento favorável à participação popular.

A pesquisa reafirmou algumas conclusões de outros trabalhos como que o interesse em participar guarda relação com o nível de comunicação ou da possibilidade de acesso à política. Percebe-se uma tendência de que a população de Porto Alegre *não* participa tanto por não receber a informação adequada, quanto por não haver o maior interesse institucional de promover essa participação.

Em uma dimensão republicana de comunicação e acesso ao poder, há de se considerar a importância da intenção política velada ou não de se estabelecer comunicação. Partindo da premissa de que há relação entre *informação* do processo e prática de exclusão da política, a concentração da informação na burocracia estatal promove o “desequilíbrio da comunicação” suscitado por Dominique Memmi e a tendência ao monopólio (ou oligopólio) do discurso da política ocorre no planejamento urbano de Porto Alegre.

Ao mesmo tempo, analisando o planejamento urbano do município a partir dos indicadores de consistência participativa proposto por Marcelo Lopes de Souza, como a profundidade decisória da participação, extensão da participação, grau de transparência e *accountability*, inclusividade, imunização contra cooptação e descentralização, percebeu-se nos processos estudados que os indicadores mínimos, os quais revelariam uma *performance* participativa, não ocorrem ou ocorrem de forma rarefeita.

A reversão desta condição poderia ocorrer com a instituição de um modelo de planejamento emancipatório ou inclusivo, o que contribuiria para a desconcentração do poder de decisão política, diminuindo os *lobbys* empresariais, aumentando a transparência dos processos.

Ocorrem racionalidades subjacentes na participação política, e isto foi percebido na pesquisa teórica, e, de certa forma, verificado na pesquisa de campo.

A questão é como efetivar um sistema participativo inclusivo em razão das dificuldades materiais e políticas, bem como os custos e o tempo necessário para ampliar as discussões e deliberações públicas. As dificuldades materiais e a reserva técnica do planejamento guardam maior relação com a vontade político-administrativa de ampliar a participação do que com a possibilidade de efetivação dos sistemas. O orçamento participativo, por exemplo, mesmo com sua complexidade e dificuldade de operacionalização, funciona de forma eficaz há mais de uma década.

Um novo modelo de planejamento participativo deve prever uma nova formatação institucional do CMDUA, através da instituição, a exemplo do Orçamento Participativo, de sistema de delegados e conselheiros eleitos pelas comunidades, a mudança das atribuições e representação dos Fóruns das Regiões de Planejamento, representando equitativamente às comunidades e com função também deliberativa, e essencialmente, a desconcentração das decisões na prefeitura municipal.

Porto Alegre tornou-se um exemplo mundial na instituição e configuração da democracia participativa, muitos passos já foram tomados e alguns obstáculos superados. A “cultura participativa”, ao contrário de outros municípios brasileiros, já foi testada e incorporada. Há um cidadão pré-disposto a participar e uma sociedade politizada, falta efetivar essa participação no planejamento urbano do município.

É possível *vislumbrar* um planejamento urbano democrático, participativo e inclusivo em Porto Alegre, com possibilidade de efetivação, porém dependente da vontade política institucional e da atuação dos movimentos sociais e da pressão popular.

Argumentos de racionalidade ético-discursiva e experiências a favor de um modelo de planejamento democrático, participativo e inclusivo não faltam, sendo o mais importante deles a legitimidade das decisões políticas a partir da vontade popular, um critério irrefutável de racionalidade republicana.

A proposta de avaliação das experiências do planejamento urbano em Porto Alegre, do ponto de vista da efetivação da democracia participativa, poderia ser ampliada por novos estudos. O método de avaliação proposto permitiu construir modos particulares de análises, que inclui valorações políticas e jurídicas das expectativas discursivas em casos específicos.

Partindo-se de uma conformação básica do que seria um planejamento urbano democrático participativo de matriz constitucional, caracterizado pela intenção normativa que representa um esforço no sentido de garantir a participação dos cidadãos nos processos e na gestão do Estado, os processos particulares estudados neste trabalho refletem em verdade uma tendência no planejamento urbano: a supressão ou a conformação das instâncias participativas a interesses empresariais e políticos particulares.

Percebe-se que quanto maior a abertura a participação e mais racional for o seu exercício mais difícil é a mediação de interesses particulares e a pressão dos *lobbys* políticos e econômicos.

O confronto com outras experiências de municípios brasileiros com realidades políticas e culturais diferenciadas poderia acrescentar um caráter mais genérico a estas conclusões, servindo como base para a análise da efetividade do planejamento urbano como um todo no país.

Foi possível verificar, também, nesse trabalho que tanto o Estado, quanto as instituições democráticas e a sociedade têm um papel fundamental na manutenção, promoção e no equilíbrio das instâncias participativas, e do quanto a participação popular no planejamento urbano depende dos “*inputs*” estatais.

É fácil instituir participação, difícil é garantir a qualidade dessa participação e garantir o direito de todos os cidadãos participarem e dialogarem como iguais, sem artimanhas políticas, discursos dúbios e falaciosos e interesses escusos.

Conclui-se, a partir de Porto Alegre, que há uma vontade coletiva de participar das decisões políticas e que a mediação de interesses públicos e particulares na cidade necessita cada vez mais da atuação do Estado, fundamentada em uma política urbana constitucional garantidora de direitos à participação e à inclusão política, como legitimidade ética-racional do exercício do poder político na democracia. Se a democracia é o nosso destino, o dilema de como efetivá-la nas cidades passa pela legitimação popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIB, S e OLIVEIRA, R. de: *Participação popular no Planejamento urbano: uma construção teórico-metodológica*. Artigo disponível em http://www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/Cobrac_2008.
- ALEXY, Robert. *Teoria de Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ALEXY, _____. *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2002.
- ALFASI, Nurit. *Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience*. 2003.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini, *O Processo de Formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: Ruptura, reunião de fragmento, inovação ou manutenção de tradição secular. (Dissertação de Mestrado)*. Propur-UFRGS, 2001.
- ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Newbury Park: Sage, 1989a.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, (1993), 2000.
- ARGILES, Nara R. Leal. *Análise das Relações e Influências do Modelo Estratégico de Planejamento Urbano no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA (Dissertação de Mestrado)*. Porto Alegre: UFRGS, 1993.
- ARISTÓTELES. *Política*. Bauru: EDIPRO, 1995.
- ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of citizen participation* in Journal of the American Planning Association, vol 35. Nº 4, July 1969, p. 216-224.
- ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy, 2002.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2007.

- AVRITZER, _____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- AVRITZER, _____. *Democracy and the public space in latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURINI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 11-57.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez editora, 2003.
- BENHABIB, Seyla. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In: *Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Constellations. Vol. 1, December 1994.
- BOBBIO, Norberto. Norberto. *Teoria Geral da Política*. São Paulo: Campus, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 4. ed. Campinas: Papirus, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *3ª Conferência Nacional das Cidades. Um exercício de Gestão Democrática. Relatório Final*. Brasília: SECC, 2006.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRASIL. *Estatuto da Terra*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.
- BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União: Brasília, 30 mar. 2005c.
- BRASIL. *Decreto n. 5.031 de 02 abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2004.

- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Formas de poder e orçamento participativo de Porto Alegre. Comentários a tese de doutoramento de Marianne Nassuno. Burocracia e Participação: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 2006. Disponível em www.bresserpereira.org.br.
- CALAME, Pierre; TALMANT, André. *A questão do estado no coração do futuro: o mecano da governança*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CALHOUN, C. (Org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: Mit Press, 1996.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Direito Ambiental Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Porto, Portugal: Almedina, 2002.
- CANOTILHO, _____. *Direito Constitucional*. Lisboa: Ed. Almedina. 1996.
- CASTELLS, Manuel. *La Cuestion Urbana*. Madri: Siglo XXI, 1977.
- CASTELLS, _____. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- CHOAY (Françoise), “Urbanisme”, in MERLIN (Pierre) e CHOAY (Françoise), *Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement*. Paris : PUF, 1988
- CHOAY. *Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1961.
- CONDESSU, Fernando dos Reis. *Direito do Urbanismo: noções fundamentais*. Lisboa. Quid Júris Editora. 1999.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Ed. Almedina, 2001.
- CORTHIANO JR., Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

- COSTA, Marco Aurélio. *Democracia Urbana. Para uma crítica do planejamento territorial*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR. UFRJ, 2008.
- COSTA, Sérgio. *Esfera Pública e as Mediações entre Cultura e Política no Brasil*. Disponível em: <http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3htm>. Acesso em: 26 abr. 2006.
- DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1956 (1989).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação popular na administração pública*, in Revista Trimestral de Direito Público, nº 1/2003.
- DUSSEL, Henrique. *Ética da Libertação: na idade da globalização e da execução*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DWORKING, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martin Fontes, 1999.
- DWORKING, _____. *Talking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano. *3ª Conferência Estadual das Cidades*. Porto Alegre: Corag, 2007.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Corag, 1999.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *ADIN 70002576072*.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *ADIN 70008224669*.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Parecer TCE, 31/2005*
- FACHIN, Luis Eduardo (coord.). *Repensando os fundamentos do direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial, (1997) 2000.
- FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

- FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, (2002) 2003.
- FORESTER, John. *Critical theory and public life*. Massachusetts: Mit Press, 1980.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Petrópolis: Vozes (1972) 2005.
- FOUCAULT, _____. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique Actually Existing Democracy*. In: CALHOUN, C. (Org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: Mit Press, 1996.
- FUNG, Archon. *Empowered Participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- GAGLIETTI, Mauro José. *PT: ambivalências de uma militância*. 2. ed. Porto Alegre: Dacasa, 2003.
- GAVENTA, John. *Triumph, deficit or contestation? Deepening the “deepening democracy”*. Brighton: Institute of Development Studies, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- GÜELL, José Miguel Fernández. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: G. Gilli, 1997.
- GORDILLO, Agustin. *La administracion paralela*. Madri. 1995.
- HABERMAS Jurgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. Vol. 1. São Paulo: Ed. Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, _____. *A inclusão do outro: Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HABERMAS, _____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus Humanidades, (1983) 1999.
- HABERMAS, _____. *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova. São Paulo, 1995, p. 47.
- HALL, Peter. *Cities of Tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*. London: Blackwell Publishing, 1995.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1996.

- HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1995 (1997).
- HEALEY, P. *Collaborative planning in perspective*. *Planning Theory*, vol 2 (2): 101-123, 2003
- HELD, David, MCGREW, Anthony. *Globalization/anti-globalization. Beyond the great divide*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HELD, _____. *Desigualdade de poder, problema da democracia*. In: MILIBAND, David (Org.). *Reinventando a esquerda*. Tradução de Raul Filker. São Paulo : UNESP, 1997.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 1961.
- JAMESON, Fredric. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.
- JAMESON, _____. *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- JEFFERSON, Thomas. *Notes of Virginia*. Original da Universidade de Michigan. 1791.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KLINK, Jerons. *A cidade-região, regionalismo e reestruturação na Grande ABC paulista*. Giuseppe Cocco (org.). Rio de Janeiro, Ed. DP&A, 2000.
- KRAFTA Rômulo. *Planejamento no plural*. Porto Alegre, UFRGS, IPH, 2001 (2002).
- LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico. Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*. São Paulo: Renovar, 2003.
- LEAL, _____. *A função social da cidade e da propriedade no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LEFEBVRE, Henri. *La Revolucion Urbana*. 3. ed. Madri: Alianza Editorial, 1980.
- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal. Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977 (impressão no Brasil, 1978);
- MARICATO, Ermínia. *O nó da Terra*. Artigo publicado na Revista Piauí, Julho de 2008.

- MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente*. São Paulo: Editora Fundap, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003
- MEIRELLES, _____. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial – Fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história. Suas origens, suas transformações e suas perspectivas*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1965.
- NASSUNO Marianne. *Burocracia e Participação: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutoramento. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 2006.
- NYE e ZELIKOW. *A espiral do cinismo*. Revista Sociologias – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.
- NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores de cidade, discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro, 209: 153-167, jul/set, 1997.
- OLIVEIRA, Heloisa Maria José (2001). *A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática*. Ensaio. Programa de pós-graduação em Direito. PUC/SP. 2001.
- OLIVEIRA FILHO, João Telmo e SALVETTI, Ésio. *Os fundamentos da democracia e da participação e a efetivação jurídico-constitucional da participação popular*. Múltiplos olhares sobre os direitos humanos. Passo Fundo, Ed. Imed, 2008.
- OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *O Direito do Urbanismo Constitucional, elementos para a configuração jurídica da disciplina*. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, Ed. Métodos, 2006.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democracy theory*. Cambridge: Cambridge University, 1992.
- PIERANGELI, Pietro. *Perfis do Direito Civil*. São Paulo: Ed. Renovar, 2007.

- PIERANGELI, _____. *Il diritto civile nella legalità costituzionale*. 2 ed. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1991.
- PESCI, Rubens Pesci. *CIDADE SUSTENTÁVEL: ENFOQUE GLOBAL DO 2º PDDUA* in “A necessária releitura da cidade” publicado na página <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm>, acesso em ago/2008.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo : Martins Fontes, 1977.
- PONT, Raul. *Democracia, igualdade e qualidade de vida*. A experiência de Porto Alegre. Porto Alegre. Ed. Veraz, 2003.
- PORTO ALEGRE, Legislação Municipal. *Lei Complementar 434/99. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre*. Ed. Corag. 2001.
- PORTO ALEGRE, Legislação Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Corag, 1979.
- PORTUGALI, J. *Notions Concerning the Nature of World Urbanization, in Contemporary Perspectives on Urbanization*. Vol 46. Part 3. Diamond & Massam Editors, 1996.
- PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone*. New York: A Touchstone Book, 2000.
- PUTNAM, _____. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RANDOLPH, Rainer. *Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil*. Scripta Nova. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. Barcelona. 2007.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade. Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora. da UFMG, 2000.
- REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Intervenções urbanas, democracia e oportunidade: dois estudos de caso*. Rio de Janeiro: FASE, 1998. (Síntese).
- RICCI, Rudá. *Associativismo paulistano e cultura ambivalente*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: editora UNESP, 2002.
- RODGERS, Dennis. *Unintentional democratisation? The argentinazo and the politics of participatory budgeting in Buenos Aires, 2001-2004*. *Crisis states research centre working papers states*. London, n, 61, p. 1-32, apr. 2005.
- ROSSETO et al.. *O planejamento democrático estratégico* in WINCKERT, Ana Paula (org.). *Arquitetura e Urbanismo em Debate*. Passo Fundo, Ed. UPF, 2005.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *Mal Estar na Modernidade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre homens*. Mira Sintra: Europa-América, 1755 (1982).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1962.
- SABOYA, Renato T. de. *Planos diretores como instrumento de integração da gestão e do planejamento urbanos*.
- SALVO, Mauro. *A Evolução Recente do Mercado Imobiliário de Porto Alegre: indícios de lavagem de dinheiro*. Artigo disponível em www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/estudos-setoriais-sessao3-1.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia e promover a emancipação social*. São Paulo: Cortez, 2006.
- SANTOS, _____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SANTOS, _____. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. Volume 1. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Cortez Editora: São Paulo, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática Revisitada*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1996
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York e Londres, Harper e Brothers, 1942.

- SECCHI, B. *La Forma del discorso urbanístico*, in *Um Progetto per l'urbanistica*: Torino: Giulio Einaudi, 1989.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, _____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1994.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização e do planejamento das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 2007.
- SOUZA, _____. *Mudar a Cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SUNDFELD. Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *As dimensões da Participação Cidadã*. Cadernos CRH. Salvador, n. 26-27, p. 179-209, jan-dez. 1997.
- TOULMIN, Stephen E. *The uses of argument*. Cambridge: University Press, 1958.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VILLAÇA, Flávio. *Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*, in DEAK, C. e SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupan, 1999.
- VILLAÇA, _____. *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível para download no endereço www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html, 2005.
- VIRÍLIO, Paul. *Velocidade e Política*. São Paulo, Estação Liberdade, 1996.
- WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução Leônidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

ANEXOS

ANEXO 1: DETALHAMENTO DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO CONFORME O PDDUA

RGP 1 (CENTRO): integrada pelos bairros Floresta, Centro, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Independência, Bom Fim, Rio Branco, Mont'Serrat, Bela Vista, Farroupilha, Santana, Petrópolis, Santa Cecília, Jardim Botânico, Praia de Belas, Cidade Baixa, Menino Deus, Marcílio Dias e Azenha.

RGP 2 (HUMAITÁ/NAVEGANTES/ILHAS E NOROESTE): Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo, Anchieta, Arquipélago (Ilhas), São João, Santa Maria Goretti, Higienópolis, Boa Vista, Cristo Redentor, Passo D'Areia, Jardim São Pedro, Jardim Lindóia, São Sebastião, Vila Ipiranga e Jardim Itú (não oficial) e Cristo Redentor.

RGP 3 (NORTE E EIXO BALTAZAR): Sarandi, Passo das Pedras (não oficial) e Rubem Berta.

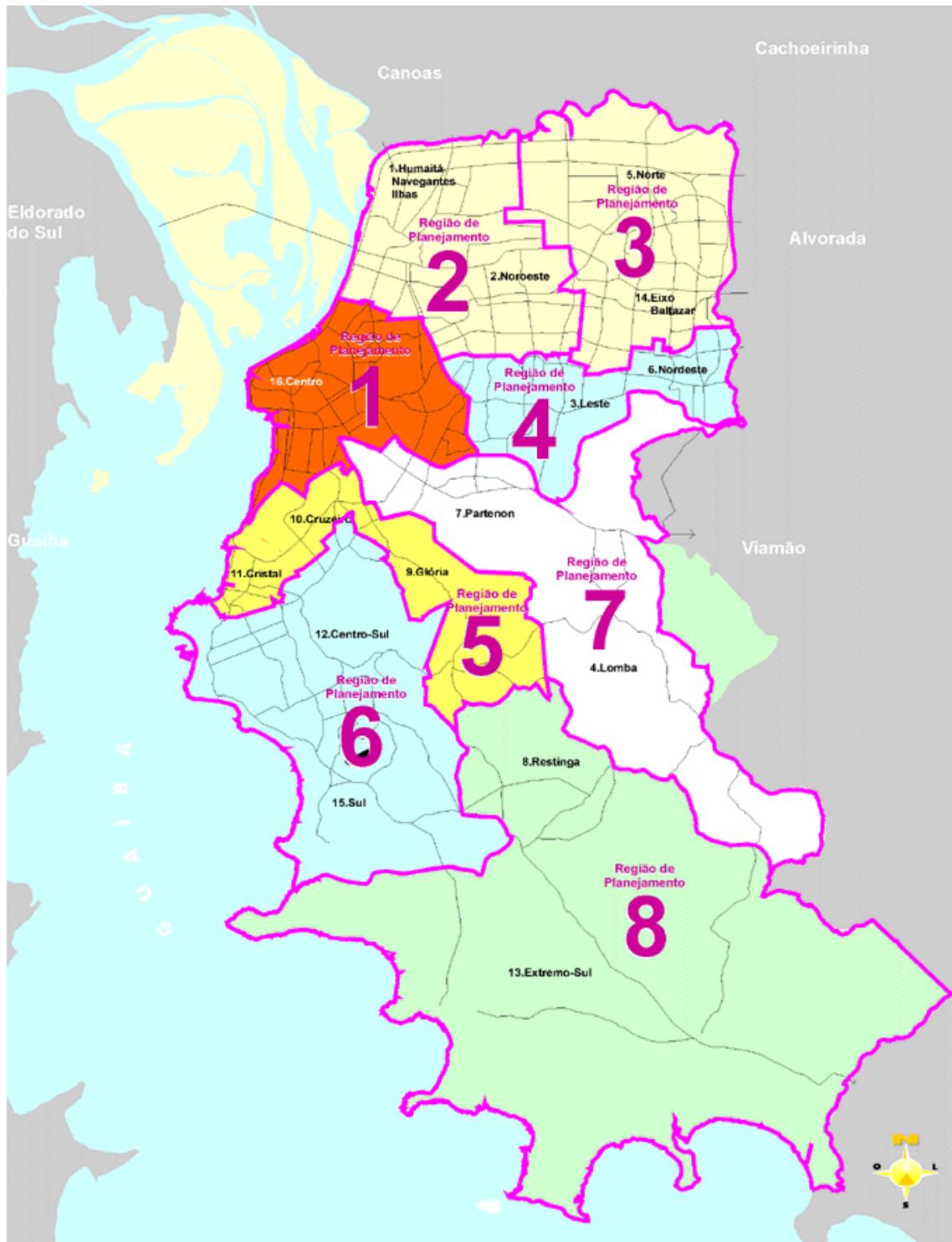
RGP 4 (LESTE E NORDESTE): Três Figueiras, Chácara das Pedras, Vila Jardim, Jardim Sabará (não oficial), Bom Jesus, Jardim do Salso, Jardim Carvalho, Morro Santana (não oficial) e Mário Quintana.

RGP 5 (GLÓRIA/CRUZEIRO/CRISTAL): Cristal, Santa Tereza, Medianeira, Glória, Cascata e Belém Velho.

RGP 6 (CENTRO SUL E SUL): Camaquã, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova, Campo Novo (não oficial), Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição, Pedra Redonda, Ipanema, Espírito Santo, Guarujá, Serraria e Hípica.

RGP 7 (Lomba DO PINHEIRO/PARTENON): Santo Antônio, Partenon, Cel. Aparício Borges, Vila João Pessoa, Vila São José, Lomba do Pinheiro e Agronomia.

RGP 8 (RESTINGA E EXTREMO SUL): Restinga, Ponta Grossa, Chapéu do Sol (não oficial), Belém Novo, Lageado e Lami.



ANEXO 2: MODELO DE FORMULÁRIO APLICADO À POPULAÇÃO

1. Você sabe o que é um plano diretor municipal?
 1. Sim 2. Não
2. Conhece/ouviu falar do Estatuto da Cidade?
 1. Sim 2. Não
3. Conhece o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre - PDDUA?
 1. Sim 2. Não
 - 3.1. Se **sim**, na sua avaliação, conhece:
 1. Bem 2. Pouco 3. Muito pouco
4. Conhece/sabe quais as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
 1. Sim 2. Não
5. Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração e/ou revisão do PDDUA?
 1. Sim 2. Não
 - 5.1. Se **sim**, como?
 1. televisão 2. jornal 3. rádio 4. panfleto/material institucional (prefeitura/câmara municipal) 5. Outros: _____
6. Participou em alguma das fases da elaboração ou da revisão do plano diretor?
 1. Sim 2. Não
 - 6.1. Se **sim**, como?
 1. Audiência pública 2. Consulta pública 3. Outra: _____
 - 6.2. Se **não**, por quê?
 1. Não tem interesse na questão 2. Não acredita(va) poder influir no processo/nas discussões 3. Não pode participar 4. Não foi informado 5. Outro _____
7. Quais seriam as principais dificuldades para participar de audiências e consultas públicas do plano diretor?
 1. Falta de informação 2. Falta de tempo 3. Dificuldade de acesso 4. Dificuldades financeiras 5. Outras _____
8. Apesar das dificuldades gostaria de participar ativamente das discussões sobre a gestão ou revisão do plano diretor?
 1. Sim 2. Não
9. Acompanha/observa alterações geradas no seu bairro a partir do atual plano diretor?
 1. Sim 2. Não
 - 9.1. Se **sim**, quais destas alterações afetam a sua qualidade de vida?
 1. altura dos edifícios 2. obras de infra-estrutura urbana (estruturação urbana) 3. trânsito e transporte (mobilidade urbana) 4. praças, áreas verdes e de lazer (qualificação ambiental) 5. preservação das áreas de interesse histórico e cultural 6. urbanização de favelas (regularização fundiária) 7. Outras _____
10. Você é **favorável/contrário** a alguns destes itens relacionados ao plano diretor:
 1. Aumento/liberação da altura dos edifícios e dos índices construtivos das edificações: 1. a favor 2. contra
 2. Preservação/manutenção das "áreas verdes" e de lazer: 1. a favor 2. contra
 3. Preservação/manutenção da Orla do Guaíba como "área verde", de cultura e de lazer: 1. a favor 2. contra

4. Preservação dos prédios históricos e das áreas de interesse histórico e cultural: 1. a favor 2. contra
5. Para a aprovação de empreendimentos de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida da população do bairro/região: 1. a favor 2. contra
6. Deveria haver participação direta da população nas decisões fundamentais relacionadas ao planejamento da cidade: 1. a favor 2. contra

11. De que forma você considera que a população poderia participar *efetivamente* da gestão do plano diretor:

1. audiências públicas 2. pesquisas públicas de opinião

3. consultas plebiscitárias (consulta conjuntamente ou não com as eleições)

4. consultas e participação via *Internet* 5. Outras _____

12. Participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?

1. Sim 2. Não

13. Participou de alguma reunião ou audiência do orçamento participativo?

1. Sim 2. Não

14. Na sua opinião, a prefeitura municipal de Porto Alegre tem se preocupado/estimulado a participação efetiva da população no planejamento da cidade:

1. Sim 2. Não

15. Na sua opinião, as decisões mais importantes sobre o planejamento da cidade são tomadas por quem?

1. prefeitura municipal 2. câmara municipal de vereadores 3. construtoras/empresários

4. associações de moradores 5. próprios moradores

DADOS PARA SUPERVISÃO

Nome _____ Telefone p/ confirmação dos dados _____

Sexo: 1. Masculino 2. Feminino

Escolaridade: 1. 1º grau comp/incomp 2. 2º grau comp/incomp 3. superior comp/incomp

Idade: 1. 16 a 19 anos 2. 20 a 39 anos 3. 40 anos ou mais

Bairro: _____ RGP: _____

ANEXO 3: ROTEIRO BÁSICO DAS QUESTÕES FORMULADAS AOS ENTREVISTADOS

P: Em relação ao Plano Diretor de Porto Alegre - PDDUA, do ponto de vista pessoal e da instituição que representa, qual o posicionamento insitucional e de que forma estão sendo encaminhadas as questões relativas à participação popular na elaboração, revisão e gestão do plano diretor?

P: Na sua opinião, nos processos de planejamento e gestão do PDDUA há a prevalência dos critérios técnicos ou políticos. Em relação aos critérios políticos vislumbra-se a pressão de algum(ns) grupos de interesse?

P: Algumas entidades têm criticado a atuação do Conselho do Plano Diretor afirmando que há um centralismo do Executivo e que as entidades não são escolhidas de forma democrática. Qual a sua posição e da instituição que representa a respeito do assunto?

P: As decisões relativas À flexibilização dos regimes urbanísticos e liberações de alturas são tomadas pela prefeitura municipal e pelo conselho do plano. No seu entender há a participação das populações nestas decisões?

P: Em relação às áreas de interesse cultural, especificamente no decreto que mantém estas áreas, qual a posição em relação a esta questão?

P: De que forma o sr. acha que poderia ampliar a participação popular no planejamento e na gestão do plano. De que maneira poderia se ampliar os canais de participação?

ANEXO 4: REPRESENTANTES ELEITOS POR RGPS PARA A COMPOSIÇÃO DO CMDUA - 2008

RGP	Credenciados	Entidades Delegadas eleitas (votos)*
1	182	1 ° lugar Ass. Comunitária Mor. Cidade Baixa (96) 2 ° lugar Ass. Mor. Amigos do Moinhos de Vento (82) 3 ° lugar Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RS (82) 4 ° lugar Ass.Com.Mercado Público Central POA-ASCOMEPC (76) 5 ° lugar SINDUSCON-RS (49) 6 ° lugar Ass. Gaúcha dos Adv. Dir. Imob. Empresariais (47) 7 ° lugar Soc. de Engenharia do RS - SERGS (44)
2	33	1 ° lugar Sociedade de Engenharia do RS - SERGS (9) 2 ° lugar Ass. Riograndense dos Escr.de Arquitetura (8) 3 ° lugar SINDUSCON-RS (8)
3	19	1 ° lugar Sociedade de Engenharia do Sul (10) 2 ° lugar Sinduscon-RS (9)
4	85	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul-SERGS (85)
5	25	Associação Comunitária da Icaraí I (por unanimidade) Clube de Mães do Cristal (por unanimidade) Sociedade de Engenharia do RS – SERGS (por unanimidade)
6	69	Ass. Com. J. Isabel Ipanema - ASCOMJIP (51) 2 ° lugar Ass. Cultural Rádio Comunitária do Bairro Ipanema (50) 3 ° lugar Centro Comunitário de Desenvolvimento da Tristeza, Pedra Redonda, Assunção (49) 4 ° lugar Sociedade de Engenharia RS -SERGS (10) 5 ° lugar SINDUSCON-RS (9) 6 ° lugar Ass. Brasileira dos Escritórios de Arquitetura-ASBEA (8)
7	88	CIDADE-Centro Ass.e Estudos Urbanos (56) 2 ° lugar Sind. Trab. na Indústria da Construção Civil de POA - STICC (19) 3 ° lugar Sociedade de Engenharia do RS (7)
8	44	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (por unanimidade)

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Secretaria de Planejamento Municipal

* Em negrito entidades ligadas ao setor da construção civil

ANEXO 5 – RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO¹

1. Você sabe o que é um plano diretor municipal?

Sim 31,1

Não 68,8

2. Conhece ou ouviu falar do Estatuto da Cidade?

Sim 34,5

Não 65,3

3. Conhece o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre - PDDUA?

Sim 19,8

Não 78,3

3.1. Se sim, na sua avaliação, conhece:

Bem 3,9

Pouco 47,4

Muito pouco 48,7

4. Conhece/sabe quais as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Sim 6,6

Não 93,2

5. Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração e/ou revisão do PDDUA?

Sim 6

Não 94

6. Participou em alguma das fases da elaboração ou da revisão do plano diretor?

Sim 1,8

Não 98,2

6.1. Se sim, como?

¹ Números percentuais indexados das questões de escolha simples. Os resultados das questões de escolha múltipla podem ser conferidos na tabela 1

1. audiência pública 42,9
2. consulta pública/fóruns de discussão 57,1

6.2. Se não, por quê?

1. Não tem interesse na questão 21,2
2. Não acredita(va) poder influir no processo/nas discussões 11,9
3. Não pode participar 3,6
4. Não foi informado 62,5
5. Outro 0,8

7. Quais seriam as principais dificuldades para participar de audiências e consultas públicas do plano diretor?

1. Falta de informação 72,7
2. Falta de tempo 0,5
3. Dificuldade de acesso 0,3
4. Dificuldades financeiras 18,3
5. Outras 5,8

8. Apesar das dificuldades gostaria de participar ativamente das discussões sobre a gestão ou revisão do plano diretor?

Sim 28,4

Não 71,6

9. Acompanha/observa alterações geradas no seu bairro a partir do atual plano diretor?

Sim 36,8

Não 63,2

10. Você é favorável/contrário a alguns destes itens relacionados ao plano diretor:

10.1. Aumento/liberação da altura dos edifícios e dos índices construtivos das edificações:

1. a favor 55,6
2. contra 44,4

10.2. Preservação/manutenção das “áreas verdes” e de lazer:

1. a favor 99,7
2. contra 0,3

10.3. Preservação/manutenção da Orla do Guaíba como “área verde”, de cultura e de lazer:

1. a favor 99,5

2. contra 0,5

10.4. Preservação dos prédios históricos e das áreas de interesse histórico e cultural:

1.a favor 96,9

2.contra 3,1

10.5 Para aprovação de empreendimento de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida a população

Sim 99,7

Não 0,3

10.6 Deveria haver participação direta da população nas decisões fundamentais relacionadas ao planejamento da cidade

Sim 99,8

Não 0,2

11. De que forma você considera que a população poderia participar efetivamente da gestão do plano diretor:

1. audiências públicas

2. pesquisas públicas de opinião

3. consultas plebiscitárias (consulta conjuntamente ou não com as eleições)

4. consultas e participação via Internet

5.Outras

12. Participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?

Sim 20,2

Não 79,8

13. Participou de alguma reunião ou audiência do orçamento participativo?

Sim 17,3

Não 82,8

14. Na sua opinião, a prefeitura municipal de Porto Alegre tem se preocupado/estimulado a participação efetiva da população no planejamento da cidade:

Sim 33,2

Não 66,8

2. Tabelas de frequências e percentuais

1. Você sabe o que é um plano diretor municipal?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	124	31,0	31,0	31,0
2	275	68,8	68,8	99,8
3	1	,3	,3	100,0
Total	400	100,0	100,0	

2. Conhece/ouviu falar do Estatuto da Cidade?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	138	34,5	34,5	34,5
2	261	65,3	65,3	99,8
3	1	,3	,3	100,0
Total	400	100,0	100,0	

3. Conhece o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre - PDDUA?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	79	19,8	20,1	20,1
2	313	78,3	79,6	99,7
3	1	,3	,3	100,0
Total	393	98,3	100,0	
Missing System	7	1,8		
Total	400	100,0		

3.1 Se sim, na sua avaliação, conhece:

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	3	,8	3,9	3,9
2	36	9,0	47,4	51,3
3	37	9,3	48,7	100,0
Total	76	19,0	100,0	
Missing System	324	81,0		
Total	400	100,0		

4. Conhece/sabe quais as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	26	6,5	6,6	6,6
2	368	92,0	93,2	99,7
4	1	,3	,3	100,0
Total	395	98,8	100,0	
Missing System	5	1,3		

Total	400	100,0	
-------	-----	-------	--

5. Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração e/ou revisão do PDDUA?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	24	6,0	6,0	6,0
2	374	93,5	94,0	100,0
Total	398	99,5	100,0	
Missing System	2	,5		
Total	400	100,0		

6. Participou em alguma das fases da elaboração ou da revisão do plano diretor?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	7	1,8	1,8	1,8
2	392	98,0	98,2	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

6.1 Se sim, como?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	3	,8	42,9	42,9
2	4	1,0	57,1	100,0
Total	7	1,8	100,0	
Missing System	393	98,3		
Total	400	100,0		

6.2 Se não, por quê?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	82	20,5	21,2	21,2
2	46	11,5	11,9	33,1
3	14	3,5	3,6	36,7
4	242	60,5	62,5	99,2
5	3	,8	,8	100,0
Total	387	96,8	100,0	
Missing System	13	3,3		
Total	400	100,0		

7. Quais seriam as principais dificuldades para participar de audiências e consultas públicas do plano diretor?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,0	290	72,5	72,7	72,7
1,2	2	,5	,5	73,2
1,3	1	,3	,3	73,4

2,0	73	18,3	18,3	91,7
3,0	23	5,8	5,8	97,5
4,0	10	2,5	2,5	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

8. Apesar das dificuldades gostaria de participar ativamente das discussões sobre a gestão ou revisão do plano diretor?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	112	28,0	28,4	28,4
2	283	70,8	71,6	100,0
Total	395	98,8	100,0	
Missing System	5	1,3		
Total	400	100,0		

9. Acompanha/observa alterações geradas no seu bairro a partir do atual plano diretor?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	145	36,3	36,5	36,5
1	1	,3	,3	36,8
2	251	62,8	63,2	100,0
Total	397	99,3	100,0	
Missing System	3	,8		
Total	400	100,0		

10.1 Aumento/liberação da altura dos edifícios e dos índices construtivos das edificações:

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	222	55,5	55,6	55,6
2	177	44,3	44,4	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

10.2 Preservação/manutenção das “áreas verdes” e de lazer:

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	398	99,5	99,7	99,7
2	1	,3	,3	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

10.3 Preservação/manutenção da Orla do Guaíba como “área verde”, de cultura e de lazer

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	397	99,3	99,5	99,5
2	2	,5	,5	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

10.4 Preservação dos prédios históricos e das áreas de interesse histórico e cultural:

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	372	93,0	96,9	96,9
2	12	3,0	3,1	100,0
Total	384	96,0	100,0	
Missing System	16	4,0		
Total	400	100,0		

10.5 Para a aprovação de empreendimentos de impacto social, econômico e ambiental deve ser ouvida da

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	395	98,8	99,7	99,7
2	1	,3	,3	100,0
Total	396	99,0	100,0	
Missing System	4	1,0		
Total	400	100,0		

10.6 Deveria haver participação direta da população nas decisões fundamentais relacionadas ao planejamento da

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	395	98,8	99,5	99,5
2	2	,5	,5	100,0
Total	397	99,3	100,0	
Missing System	3	,8		
Total	400	100,0		

11. De que forma você considera que a população poderia participar efetivamente da gestão do plano diretor:

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	209	52,3	53,0	53,0
1	7	1,8	1,8	54,8
1	2	,5	,5	55,3
1	2	,5	,5	55,8
2	90	22,5	22,8	78,7
2	1	,3	,3	78,9
2	4	1,0	1,0	79,9
3	50	12,5	12,7	92,6

	4	26	6,5	6,6	99,2
	5	3	,8	,8	100,0
	Total	394	98,5	100,0	
Missing	System	6	1,5		
Total		400	100,0		

12. Participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	80	20,0	20,2	20,2
	2	317	79,3	79,8	100,0
	Total	397	99,3	100,0	
Missing	System	3	,8		
Total		400	100,0		

13. Participou de alguma reunião ou audiência do orçamento participativo?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	69	17,3	17,3	17,3
	2	331	82,8	82,8	100,0
	Total	400	100,0	100,0	

14. Na sua opinião, a prefeitura municipal de Porto Alegre tem se preocupado/estimulado a participação efetiva da população no planejamento da cidade:

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	132	33,0	33,2	33,2
	2	265	66,3	66,8	100,0
	Total	397	99,3	100,0	
Missing	System	3	,8		
Total		400	100,0		

Sexo

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	201	50,3	50,3	50,3
	2	199	49,8	49,8	100,0
	Total	400	100,0	100,0	

Escolaridade

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	187	46,8	47,6	47,6
	2	123	30,8	31,3	78,9
	3	83	20,8	21,1	100,0
	Total	393	98,3	100,0	
Missing	System	7	1,8		

Total	400	100,0	
-------	-----	-------	--

Idade

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	36	9,0	9,0	9,0
2	171	42,8	42,9	51,9
3	191	47,8	47,9	99,7
5	1	,3	,3	100,0
Total	399	99,8	100,0	
Missing System	1	,3		
Total	400	100,0		

Bairro

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	,5	,5	,5
Auxiliadora	1	,3	,3	,8
Bom Fim	6	1,5	1,5	2,3
Bom Jesus	21	5,3	5,3	7,5
Campo Novo	2	,5	,5	8,0
Centro	3	,8	,8	8,8
Cidade Baixa	4	1,0	1,0	9,8
Farrapos	9	2,3	2,3	12,0
Farroupilha	4	1,0	1,0	13,0
Floresta	2	,5	,5	13,5
humaitá	1	,3	,3	13,8
Humaitá	38	9,5	9,5	23,3
Jardiim Carvalho	1	,3	,3	23,5
Jardim Vila Nova	1	,3	,3	23,8
Lindóia	1	,3	,3	24,0
Lomba do Pinheiro	5	1,3	1,3	25,3
Medianeira	12	3,0	3,0	28,3
Menino Deus	2	,5	,5	28,8
Navegantes	11	2,8	2,8	31,5
Nonoai	54	13,5	13,5	45,0
Partenon	8	2,0	2,0	47,0
Petrópolis	4	1,0	1,0	48,0
Ponta Grossa	1	,3	,3	48,3
Quintino	6	1,5	1,5	49,8
Restinga	23	5,8	5,8	55,5
Rio Branco	2	,5	,5	56,0
Rubem Berta	45	11,3	11,3	67,3
Santa Cecília	1	,3	,3	67,5
Santa Tereza	25	6,3	6,3	73,8
Santana	55	13,8	13,8	87,5
Santo Antonio	39	9,8	9,8	97,3

São Geraldo	1	,3	,3	97,5
Teresópolis	1	,3	,3	97,8
Vila Jardim	9	2,3	2,3	100,0
Total	400	100,0	100,0	

Rgp

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	83	20,8	20,8	20,8
	2	61	15,3	15,3	36,0
	3	45	11,3	11,3	47,3
	4	37	9,3	9,3	56,5
	5	39	9,8	9,8	66,3
	6	59	14,8	14,8	81,0
	7	53	13,3	13,3	94,3
	8	23	5,8	5,8	100,0
	Total	400	100,0	100,0	

3. Cruzamentos

Tem/teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração e/ou revisão do PDDUA? Por RGP

			Tem ou teve informação(ões) do(s) processo(s) de elaboração e/ou revisão do PDDUA?		Total
			Sim	Não	
Rgp	1	Total	11	72	83
		%	45,8%	19,3%	20,9%
	2	Total	2	59	61
		%	8,3%	15,8%	15,3%
	3	Total	4	41	45
		%	16,7%	11,0%	11,3%
	4	Total	1	36	37
		%	4,2%	9,6%	9,3%
	5	Total	1	38	39
		%	4,2%	10,2%	9,8%
	6	Total	2	57	59
		%	8,3%	15,2%	14,8%
	7	Total	0	53	53
		%	0,0%	14,2%	13,3%
	8	Total	3	18	21
		%	12,5%	4,8%	5,3%
Total		Total	24	374	398
		%	100,0%	100,0%	100,0%

Dificuldade em participar por região de planejamento

		Rgp								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Falta de informação	Total	64	47	27	26	27	48	37	17	293
	%	77,1%	77,0%	60,0%	70,3%	69,2%	81,4%	69,8%	77,3%	
Falta de tempo	Total	14	9	12	6	10	10	9	5	75
	%	16,9%	14,8%	26,7%	16,2%	25,6%	16,9%	17,0%	22,7%	
Dificuldades acesso	Total	7	4	4	4	1	0	4	0	24
	%	8,4%	6,6%	8,9%	10,8%	2,6%	0,0%	7,5%	0,0%	
Custos	Total	1	1	2	1	1	1	3	0	10
	%	1,2%	1,6%	4,4%	2,7%	2,6%	1,7%	5,7%	0,0%	

			Participa assoc. bairro		Total
			Sim	Não	
Participou elaboração/revisão PDDUA?	Sim	Total	3	4	7
		%	3,8%	1,3%	1,8%
	Não	Total	77	312	389
		%	96,3%	98,7%	98,2%
Total	Total		80	316	396
			100,0%	100,0%	100,0%

		Região de Planejamento								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Altura edifícios	Total	27	1	1	11	0	0	7	1	48
	%	58,7%	12,5%	2,4%	50,0%	0,0%	0,0%	43,8%	12,5%	
Infra-estrutura	Total	32	4	33	14	1	0	5	8	97
	%	69,6%	50,0%	80,5%	63,6%	100,0%	0,0%	31,3%	100,0%	
Trânsito e transporte	Total	12	4	34	7	0	0	4	4	65
	%	26,1%	50,0%	82,9%	31,8%	0,0%	0,0%	25,0%	50,0%	
Qualificação ambiental	Total	3	0	0	0	0	0	2	1	6
	%	6,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	12,5%	
Preservação áreas hist/cultural	Total	1	0	0	1	0	1	0	1	4
	%	2,2%	0,0%	0,0%	4,5%	0,0%	100,0%	0,0%	12,5%	
Regularização fundiária	Total	7	1	14	0	1	0	3	1	27
	%	15,2%	12,5%	34,1%	0,0%	100,0%	0,0%	18,8%	12,5%	
Outras	Total	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

			Participou do OP?		Total
			1	2	
Participou plano diretor?	Sim	Total	5	2	7
		%	7,2%	0,6%	1,8%
	Não	Total	64	328	392
		%	92,8%	99,4%	98,2%
Total		Total	69	330	399
		%	100,0%	100,0%	100,0%

ANEXO 6: LISTA DOS REPRESENTANTES DA CAUGE E DO CMDUA/2008*

Adriana Regina Bertussi Cantes (CAUGE)
 Airana Ramalho do Canto (CAUGE)
 Andrey Pantoja da Silva (CMDUA)
 Antônio Gomes Pinto (SPM)
Breno Ribeiro (SPM-CMDUA)
Breno Ribeiro (CAUGE)
 Bruno Bierhals (SMOV-CMDUA)
 Carlos Alberto Sant'ana (SMAM-CMDUA)
 Cibeli Silva do Carmo (CAUGE)
 Daniela Bemfica (CAUGE)
 Débora Magalhães (CAUGE)
 Gilda Maria F. Jobim (METROPLAN-CMDUA)
 Giovani Carminatti (CAUGE)
 Ilza Berlato (SMOV-CMDUA)
 Isabel Haifuch (EPTC-CMDUA)
 Ivani Luiza de Souza David (CAUGE)
 Jairo Armando dos Santos (CAUGE-Eventuais)
Jairo Oliveira (CAUGE)
Jairo Oliveira (SMOV-CMDUA)
 João Toledo (CAUGE)
José Luiz Fernandes Cogo (CAUGE)
José Luiz Fernandes Cogo (SPM-CMDUA-Presidente)
Júlio César Miranda (CAUGE)
Júlio Cesar Miranda (EPTC-CMDUA)
 Karla Faillace (CAUGE)
 Leila Maria Reschke (CAUGE)
 Liseane Santos Rocha Cortez (SMAM-CMDUA)
 Lúcia de Borba Maciel (CAUGE)
 Magda Carmona (CAUGE)
 Márcia Rodrigues Dias (CAUGE)
 Maria Dalila Bohrer (METROPLAN-CMDUA)
 Maria Elisabete Gomes Aguiar (METROPLAN-CMDUA)
 Maria Rita Chang (GP-CMDUA)
 Maurício Gomes da Cunha (SMGESTÃO)
 Mayra Hias Moreira Huergo (CAUGE-Eventuais)
 Moema Felske Leuck (CAUGE)
 Olga Nardi (CAUGE)
 Oscar Carlson (SMAM-CMDUA)
 Paulo Schreinert (EPTC-CMDUA)
 Renê Souza (SMGESTÃO-CMDUA)
 Roberto Ferreira de Freitas (CAUGE-Eventuais)
Rogério Gustavo de Los Santos (DEMHAB)
Rogério Gustavo de Los Santos (CAUGE-Eventuais)
 Romulo Krafta (UFRGS)
 Ronice Giacomet (CAUGE)
Rosane Zottis Almeida (CAUGE)

Rosane Zottis Almeida (GP-CMDUA)

Rui Fank (CAUGE)

Sérgio Luiz Simioni Junior (CAUGE-Eventuais)

Sílvia Carpenedo (DEMHAB-CMDUA)

Silvio Belmonte de Abreu Filho (UFRGS-CMDUA)

Sônia Maria da Silva (DEMHAB-CMDUA)

* Em negrito nomes repetidos na CAUGE e CMDUA.

ANEXO 7 - PROCESSOS APROVADOS NO CMDUA/2008

Relatório Final até 28/11/2008

Processos Aprovados: 82 (oitenta e dois)

Resolução: 17 (dezesete)
 Termo de Referência: 5 (cinco)
 EVU de ERB: 18 (dezoito)
 EVU de Edificação: 23 (vinte e três)
 EVU de Loteamento: 5 (cinco)
 EVU de Condomínio:
 EVU de Atividade: 1 (um)
 EVU Bolsão de Estacionamento: 2 (dois)
 Minuta de Lei: 4 (quatro)
 Minuta de Decreto: 7 (sete)
 Outros:

Processos Indeferidos: 1 (um) - EVU de Atividade

001	Processo n°: 002.071681.07.6 Interessado: SPM Assunto: Minuta de Decreto – Altera Anexo 10.1 – folha 2 da LC 434/99 Local: Relator: SMGAE Observação: APROVADO 30/09/2008	29.05.07 XXX
002	Processo n°: 001.012181.06.4 Interessado: Cervosul Assunto: Resolução – Eliminação de Traçado Viário Local: Rua Eurico Lara Relator: UFRGS Observação: Em diligência à SPM/CPU em 30/09/2008	21.06.07 RP5
003	Processo n°: 002.074988.07.7 Interessado: GRL Assunto: Minuta Decreto – Instituição AEIS I e Regime Urbanístico Local: Rua Dirson Goulart Bohrer, 220 - Vila Nova Tijuca Relator: SMOV Observação: APROVADO 12/02/2008	04.12.07 RP4
004	Processo n°: 002.317855.00.2 (004.001788.07.8) Interessado: GRL Assunto: Resolução – Exclusão de Gravame de área verde Local: Rua Dirson Goulart Bohrer, 220 Relator: SMOV APROVADO 12/02/2008	11.12.07 RP4
005	Processo n°: 002.265839.00.9	09.01.08

- Interessado: Governo do Estado do Rio Grande do Sul
 Assunto: Ajuste de Gravame de Equipamento Publico Comunitário
 Local: Quarteirão da Av. Dom Pedro II, Rua Barão do Cotegipe, Rua Carlos Von Koseritz, Rua Dona Leopoldina
 Relator: SMAM
Observação: APROVADO 19/02/2008
- 006** Processo n°: 002.310488.00.5 09.01.08
 Interessado: SPM/UPV
 Assunto: Inclusão de Traçado Viário
 Local: Diretrizes 3226, 3227 e 3228 entre a Rua João Paris e Av. Bernardino Silveira Pastoriza
 Relator: SPM RP3
Observação: APROVADO 12/02/2008
- 007** Processo n°: 002.310254.00.8 09.01.08
 Interessado: Goldani
 Assunto: EVU de Loteamento
 Local: Rua Eugênio Rubbo, 122
 Relator: RP3 RP2/RP3
Observação: APROVADO 12/02/2008
- 008** Processo n°: 002.316820.00.4 09.01.08
 Interessado: Tribunal de Justiça RS
 Assunto: EVU de Edificação
 Local: R. Manoelito de Ornelas, 50
 Relator: AsBEA RP1
Observação: APROVADO 19/02/2008
- 009** Processo n°: 002.284728.00.0 09.01.08
 Interessado: Embaixada de Comércio e Turismo Ltda.
 Assunto: EVU de Edificação
 Local: Av. Carlos Gomes, 1492 e outros
 Relator: AGADIE RP4
Observação: APROVADO 12/02/2008
- 010** Processo n°: 002.275920.009.00002 15.01.08
 Interessado: Vonpar Refrescos
 Assunto: EVU de Atividade Industrial
 Local: Av. Assis Brasil, 11200
 Relator: SINDUSCON RP3
Observação: APROVADO 12/02/2008
- 011** Processo n°: 002.225468.00.9 15.01.08
 Interessado: Tim Celular
 Assunto: EVU de instalação de ERB
 Local: Rua Visconde de Pelotas, 21 e Av. Assis Brasil, 1348
 Relator: STICC RP2
Observação: APROVADO 12/02/2008

012	Processo n°: 002.267182.00.4 Interessado: Brasil Telecom Assunto: EVU de instalação de ERB Local: Rua Felix da Cunha, 1010 Relator: SERGS Observação: APROVADO 12/02/2008	15.01.08 RP1
013	Processo n°: 002.221990.00.1 Interessado: Telet S.A. Assunto: EVU de instalação de ERB Local: Av. Assis Brasil, 414 e 424 Relator: RP2 Observação: APROVADO 12/02/2008	15.01.08 RP2
014	Processo n°: 002.252515.00.1 Interessado: Tim Celular Assunto: EVU de instalação de ERB Local: Av. Senador Salgado Filho, 300 e 330 Relator: RP5 Observação: APROVADO 06/05/2008	15.01.08 RP1
015	Processo n°: 002.282801.00.8 Interessado: Vivo Assunto: EVU de Instalação de ERB Local: Av. Plínio Brasil Milano, 935 Relator: METROPLAN Observação: APROVADO 12/02/2008	15.01.08 RP2
016	Processo n°: 002.071973.07.9 Interessado: SPM Assunto: Minuta de Lei para instituição do EIV Local: Relator: UFRGS Observação: Em diligência à PGM em 11/11/2008	29.01.08 XXX
017	Processo n°: 002.237711.00.0 Interessado: Televisão Gaúcha S.A. Assunto: EVU para instalação de ERB “Greenfield” Local: Estr. Embratel, 2001 Relator: GP Observação: APROVADO 12/02/2008	29.01.08 RP5/RP7
018	Processo n°: 002.221240.00.4 Interessado: Hospital Ernesto Dorneles Assunto: EVU de Edificação Local: Av. Ipiranga, 1801 Relator: SMOV Observação: APROVADO 18/03/2008	12.02.08 RP1
019	Processo n°: 002.255140.00.3	12.02.08

	Interessado: PUCRS	
	Assunto: EVU do Plano Diretor da PUC	
	Local: Av. Ipiranga, 6681	
	Relator: SPM	RP7
	Observação: Retirado de Pauta – aguarda assinatura Termo de Compromisso	
020	Processo n°: 002.213877.00.8	14.02.08
	Interessado: La Fonte Empresa de Shopping Centers	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Praia de Belas, 1181	
	Relator: DEMHAB	
	Observação: APROVADO 08/04/2008	
021	Processo n°: 002.255639.00.1	14.02.08
	Interessado: La Fonte Empresa de Shopping Centers	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Praia de Belas, 1244	
	Relator: DEMHAB	RP1
	Observação: APROVADO 15/04/2008	
022	Processo n°: 002.318795.00.0	11.03.08
	Interessado: Goldsztein Cyrela Empreend. Imob.	
	Assunto: Estudo de Viabilidade de Edificação	
	Local: Rua Abram Goldsztein, 560	
	Relator: SPM	RP4
	Observação: APROVADO 29/04/2008	
023	Processo n°: 002.320623.00.8	08.04.08
	Interessado: Gladys Ta, Bellini	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Bc. Souza Costa, 560	
	Relator: GP	RP4 RP7
	Observação: APROVADO 15/04/2008	
024	Processo n°: 002.293165.00.6	08.04.08
	Interessado: Zaffari Com. e Ind.	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Ipiranga, 5200	
	Relator: EPTC	RP1
	Observação: APROVADO 22/04/2008	
025	Processo n°: 002.202910.00.3	08.04.08
	Interessado: Tim Celular S.A.	
	Assunto: EVU de ERB	
	Local: Av. Protásio Alves, 3500, 3504 e 3508	
	Relator: SMOV	RP1
	Observação: APROVADO 06/05/2008	
026	Processo n°: 002.281290.00.8	08.04.08
	Interessado: Brasil Telecom	

	Assunto: EVU de instalação de ERB Local: Rua Porto Belo, 35 Relator: SMAM Observação: APROVADO 22/04/2008	RP2
027	Processo n°: 002.320911.00.3 Interessado: DEMHAB Assunto: EVU de Loteamento – Vila Nossa Sra. Da Paz Local: R. Frederico Mentz, 480 e 510 Relator: AsBEA Observação: APROVADO 22/04/2008	15.04.08 RP2
028	Processo n°: 002.314877.00.7 Interessado: Francisco Alves da Cruz Assunto: EVU de Loteamento Local: Estr. Barro Vermelho, 1605 Relator: AGADIE Observação: APROVADO 20/05/2008	29.04.08 RP8
029	Processo n°: 002.314877.00.7 Interessado: Francisco Alves da Cruz Assunto: Minuta de Decreto – Instituinto AEIS II Local: Estr. Barro Vermelho, 1605 Relator: AGADIE Observação: APROVADO 20/05/2008	29.04.08 RP8
030	Processo n°: 002.314877.00.7 Interessado: Francisco Alves da Cruz Assunto: Resolução de Inclusão de Traçado Viário Local: Estr. Barro Vermelho, 1605 Relator: AGADIE Observação: APROVADO 20/05/2008	29.04.08 RP8
031	Processo n°: 002.252390.00.6 Interessado: Telet S.A. Assunto: EVU de instalação de ERB Local: Praça Alberto Ramos, 806 e outros Relator: ICOMOS Observação: APROVADO 01/07/2008	29.04.08 RP2
032	Processo n°: 002.070292.08.6 Interessado: S. Lewin & cia Ltda. Assunto: Bolsão de Estacionamento Local: Av. Protásio Alves, 2966 Relator: IPES Observação: APROVADO 20/05/2008	29.04.08 RP1
033	Processo n°: 001.047028.07.6 (002.203038.00.1) Interessado: Eduardo Kalinowski	

	Assunto: Resolução – Desgravame de área verde	
	Local: Av. Prof. Oscar Pereira, 1897	
	Relator: SINDUSCON	RP5
	Observação: APROVADO 27/05/2008	
034	Processo n°: 002.213439.00.0	27.05.08
	Interessado: Inpar Projeto 63 SPE Ltda	
	Assunto: EVU Edificação AIC	
	Local: Av. Arnaldo Bohrer, 253	
	Relator: SINDIMOVEIS	RP6
	Observação: APROVADO 29/07/2008	
035	Processo n°: 002.247017.00.9	03.06.08
	Interessado: Claro	
	Assunto: EVU de instalação de ERB	
	Local: Rua Eng. Álvaro Nunes Pereira, 19	
	Relator: STICC	RP1
	Observação: APROVADO 17/06/2008	
036	Processo n°: 002.320448.00.0 (002.320447.00.2)	10.06.08
	Interessado: Sport Club Internacional	
	Assunto: Termo de Referência	
	Local: Rua Padre Cacique, 891	
	Relator: SERGS	RP1
	Observação: APROVADO 05/08/2008	
037	Processo n°: 002.277998.00.6	10.06.08
	Interessado: Sociedade Caritativa e Literária São Francisco de Assis	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Rua Ramiro Barcelos, 1042	
	Relator: RP1	RP1
	Observação: APROVADO 01/07/2008	
038	Processo n°: 002.071537.08.2	17.06.08
	Interessado: Grupo de Regularização de Loteamento	
	Assunto: Minuta Decreto – Instituinto AEIS II	
	Local: Estrada Costa Gama, 5252 e outros	
	Relator: RP5	RP8
	Observação: APROVADO 29/07/2008	
039	Processo n°: 002.071533.08.07	17.06.08
	Interessado: DMAE	
	Assunto: Resolução – Desgravame de área estação para tratamento de esgotos	
	Local: Serraria	
	Relator: RP2	RP6/RP8
	Observação: APROVADO 01/07/2008	
040	Processo n°: 002.305489.00.6	17.06.08
	Interessado: DEMHAB	

	Assunto: EVU de Loteamento e Minuta de Decreto	
	Local: Av. Protásio Alves, 10310	
	Relator: RP3	RP4
	Observação: APROVADO 15/07/2008	
041	Processo n°: 002.286255.00.7/ 002.315704.00.0	24.06.08
	Interessado: DEMHAB	
	Assunto: EVU – PIEC	
	Local: Rua Mario Schenini Cademartori, 201	
	Relator: RP4	RP2
	Observação: APROVADO 08/07/2008	
042	Processo n°: 002.217509.00.6	24.06.08
	Interessado: César Augusto Silva Bruscato	
	Assunto: Reconsideração de EVU para Estabelecimento de Ensino Formal	
	Local: Rua Dr. Pereira Neto, 84	
	Relator: RP7	RP6
	Observação: INDEFERIDO 02/09/2008	
043	Processo n°: 002.231693.00.5	24.06.08
	Interessado: 14 Brasil Telecom Celular SA	
	Assunto: EVU para ERB – “rooftop”	
	Local: Av. das Indústrias, 275	
	Relator: RP7	RP2
	Observação: APROVADO 08/07/2008	
044	Processo n°: 002.273511.00.3	24.06.08
	Interessado: TIM Celular SA	
	Assunto: EVU para ERB – “rooftop”	
	Local: Rua Eng. Joaquim Luis Canto Caruso, Rua dos Maias, 765 ao 985 e Rua Santa Rosa de Lima, 100 a 320	
	Relator: RP8	RP3
	Observação: APROVADO 08/07/2008	
045	Processo n°: 002.249600.00.3	01.07.08
	Interessado: SPM	
	Assunto: Resolução – alteração de traçado viário	
	Local: Rua Dr. Campos velho, 1854	
	Relator: UFRGS	RP5
	Observação: APROVADO 22/07/2008	
046	Processo n°: 002.263617.00.4/ 002.071743.08.1	01.07.08
	Interessado: SPM	
	Assunto: Resolução – alteração de GA	
	Local: Rua Frederico Mentz, 350	
	Relator: METROPLAN	RP2
	Observação: RETIRADO DE PAUTA	
047	Processo n°: 002.210877.00.1	08.07.08
	Interessado: CLARO	

	Assunto: ERB – “rooftop”	
	Local: Avenida Cel. Marcos, 163	
	Relator: OAB	RP6
	Observação: APROVADO 29/07/2008	
048	Processo n°: 002.315698.00.2	08.07.08
	Interessado: Beralv Participações S/A	
	Assunto: EVU de edificação	
	Local: Avenida Assis Brasil, 3370 e demais testadas do imóvel	
	Relator: DEMHAB	RP2
	Observação: APROVADO 05/08/2008	
049	Processo n°: 002.279993.00.6	08.07.08
	Interessado: Joaquim Haas	
	Assunto: EVU de edificação	
	Local: Rua Dom Claudio Ponce de Leão, 140	
	Relator: EPTC	RP2
	Observação: APROVADO 05/08/2008	
050	Processo n°: 002.273511.00.3	24.06.08
	Interessado: TIM Celular SA	
	Assunto: EVU para ERB – “rooftop”	
	Local: Rua Eng. Joaquim Luis Canto Caruso, Rua dos Maias, 765 ao 985 e Rua Santa Rosa de Lima, 100 a 320	
	Relator: RP8	RP3
	Observação: APROVADO 22/07/2008	
051	Processo n°: 002.262252.00.1	15.07.08
	Interessado: Irmandade da santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre	
	Assunto: EVU de edificação – prédio garagem	
	Local: Rua Prof. Annes Dias, 285	
	Relator: ASBEA	RP1
	Observação: APROVADO 12/08/2008	
052	Processo n°: 002.312900.00.4	22.07.08
	Interessado: Beralv Empreendimentos Imobiliários	
	Assunto: Termo de Referência	
	Local: R. João Paris, 820	
	Relator: GP	RP3
	Observação: APROVADO 26/08/2008	
053	Processo n°: 002.256760.00.1	22.07.08
	Interessado: Gilberto Emílio Casa e outros	
	Assunto: EVU de Edificação/Minuta Decreto AEIS I/ Resolução gravame praça/escola/traç.viário	
	Local: Av. Manoel Elias, 891 e 901	
	Relator: SPM	RP3
	Observação: APROVADO 19/08/2008	
054	Processo n°: 002.201420.00.3	22.07.08

- Interessado: Zaffari
Assunto: EVU de Edificação e Resolução de Gravame de área Bacia de Amortecimento
Local: Av. Assis Brasil, 2611 e 2661
Relator: AGADIE RP2
Observação: APROVADO 12/08/2008
- 055** Processo n°: 002.242165.00.8 29.07.08
Interessado: Condomínio Edifício Othelo Rosa
Assunto: Resolução – Exclusão de Traçado Viário Diretriz 4350 e Rua Cinco
Local: Rua Orfanotrofio, 951 e outros
Relator: ICOMOS RP5/RP6
Observação: APROVADO 05/08/2008
- 056** Processo n°: 002.205845.00.6 05.08.08
Interessado: Administração Gaúcha de Shopping Centers
Assunto: Termo de Referência – Ampliação Shopping Center Iguatemi
Local: Av. João Wallig, 1800
Relator: SMAM RP2/RP4
Observação: APROVADO 26/08/2008
- 057** Processo n°: 002.203920.00.6 05.08.08
Interessado: Adelghi Ernesto Rasia
Assunto: Resolução Alteração Traçado Viário e Área Verde
Local: R. Alvaro Veiga Andrade, 240 e outros
Relator: IPES RP3
Observação: Em diligência à PGM em 28/11/2008
- 058** Processo n°: 002.245815.00.2 05.08.08
Interessado: Sabrina Riffel
Assunto: Resolução Alteração Traçado Viário
Local: Av. Bento Gonçalves, 5681
Relator: SINDIMOVEIS RP7
Observação: APROVADO 12/08/2008
- 059** Processo n°: 002.288522.00.0
Interessado: Gianco Empreendimentos Imobiliários Ltda
Assunto: Termo de Referência (Condomínio)
Local: Rua Schneider, 901
Relator: SINDUSCON RP6/RP8
Observação: APROVADO 26/08/2008
- 060** Processo n°: 002.316387.00.3
Interessado: Vivo
Assunto: EVU de instalação de ERB
Local: Rua Adail Lopes da Cunha, 286
Relator: STICC RP3
Observação: APROVADO 02/09/2008
- 061** Processo n°: 002.259135.00.9

	Interessado: Claro	
	Assunto: EVU de instalação de ERB	
	Local: Av. Protásio Alves, 1101 ao 1121	
	Relator: RP2	RP1
	Observação: APROVADO 19/08/2008	
062	Processo n°: 002.280591.00.0	
	Interessado: API SPE14 Planejamento Imobiliário	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. da Cavahada, 4656	
	Relator: SERGS	RP6
	Observação: APROVADO 02/09/2008	
063	Processo n°: 002.258023.00.3	
	Interessado: Claro	
	Assunto: EVU de Instalação de ERB	
	Local: Av. Carlos Gomes, 935	
	Relator: RP1	RP1
	Observação: APROVADO 09/09/2008	
064	Processo n°: 002.317102.00.7	
	Interessado: Rossi Residencial	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: R. AB Jardim Guanabara II, 349	
	Relator: RP4	RP4
	Observação: APROVADO 09/09/2008	
065	Processo n°: 002.317092.00.6	
	Interessado: Rossi Residencial	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: R. AB Jardim Guanabara II, 340	
	Relator: RP4	RP4
	Observação: APROVADO 09/09/2008	
066	Processo n°: 002.257157.00.9	
	Interessado: Claro	
	Assunto: EVU de Instalação de ERB	
	Local: Rua Filipinas, 250	
	Relator: RP5	RP2
	Observação: APROVADO 26/08/2008	
067	Processo n°: 002.321253.00.0	
	Interessado: COONAHAP	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Germano Schmarczek, 1000	
	Relator: SMGAE	RP4
	Observação: APROVADO 30/09/2008	
068	Processo n°: 001.009873.07.4	02.09.08
	Interessado: Comissão da Ponta do Gasômetro	

	Assunto: Cercamento Praça Brigadeiro Sampaio	
	Local: Avenida João Goulart esquina Rua dos Andradas	
	Relator: OCDUA	RP1
	Observação: RETIRADO DE PAUTA	
069	Processo n°: 002.246196.00.0 (002.321441.00)	02.09.08
	Interessado: Construtora Mandinho	
	Assunto: Resolução alteração de gravame de traçado viário e de área de equipamento público comunitário	
	Local: Estr. Cristiano Kraemer, 1863	
	Relator: RP8	RP6
	Observação: APROVADO 07/10/2008	
070	Processo n°: 002.254996.00.4	16.09.08
	Interessado: Maiojama Participações Ltda	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Borges de Medeiros, 2295 e outros	
	Relator: UFRGS	RP1
	Observação: APROVADO 21/10/2008	
071	Processo n°: 002.266514.00.0.00001	16.09.08
	Interessado: UFRGS	
	Assunto: EVU de Edificação	
	Local: Av. Bento Gonçalves, 9600	
	Relator: METROPLAN	RP7
	Observação: APROVADO 23/09/2008	
072	Processo n°: 002.073332.08.9 (002.272771.00.4)	16.09.08
	Interessado: Loteamento Ênio de Souza	
	Assunto: Minuta de Decreto – Instituição de AEIS II	
	Local: Av. Monte Cristo, 600	
	Relator: DEMHAB	RP6
	Observação: APROVADO 04/11/2008	
073	Processo n°: 002.073499.08.0 (002.264455.00.0)	16.09.08
	Interessado: Grêmio Foot-ball Portoalegrense	
	Assunto: Minuta Lei Complementar – alteração regime urbanístico – Azenha/Humaitá	
	Local: Rua José de Alencar, 1555 / R. Padre Leopoldo Brentano, 700	
	Relator: SPM	RP1/RP5
	Observação: APROVADO 23/09/2008	
074	Processo n°: 002.073500.08.9 (002.221536.00.5)	16.09.08
	Interessado: Sport Club Internacional	
	Assunto: Minuta Lei Complementar – alteração regime urbanístico – Eucaliptos	
	Local: R. Silveiro, 200	
	Relator: SPM	RP1
	Observação: APROVADO 30/09/2008	
075	Processo n°: 002.073502.08.1 (002.320447.00.2 – 002.320448.00.0)	16.09.08

- Interessado: Sport Club Internacional
 Assunto: Minuta de Lei Complementar – definição regime urbanístico – Beira Rio
 Local: Av. Padre Cacique, 891
 Relator: SPM RP1
Observação: APROVADO 30/09/2008
- 076** Processo n°: 002.073330.08.6 23.09.08
 Interessado: Núcleo de Regularização de Loteamento
 Assunto: Minuta de Lei Complementar – Instituição de AEIS II
 Local: Diversos loteamentos irregulares
 Relator: EPTC RP6/7/8
Observação: APROVADO 14/10/2008
- 077** Processo n°: 002.073772.08.9
 Interessado: SDU – Projeto Lomba do Pinheiro
 Assunto: Inclusão de Vias do PDDUA
 Local: Estrada Afonso Lourenço Mariante, 5595
 Relator: SMOV RP5/RP7
Observação: APROVADO 18/11/2008
- 078** Processo n°: 002.279739.00.9
 Interessado: UFRGS
 Assunto: EVU – Faculdade de Odontologia
 Local: Rua Ramiro Barcelos, 2350
 Relator: SMAM RP1
Observação: APROVADO 28/10/2008
- 079** Processo n°: 002.298446.00.6
 Interessado: Marcelo Muller
 Assunto: Resolução Alteração de traçado viário
 Local: Av. Assis Brasil, 4908
 Relator: AsBEA RP2
Observação: APROVADO 28/10/2008
- 080** Processo n°: 002.269397.00.6
 Interessado: Fundação Rubem Berta
 Assunto: Termo de Referência – Condomínio Res/Com
 Local: Av. Cel. Marcos, 1719
 Relator: AGADIE RP6
Observação: APROVADO 28/10/2008
- 081** Processo n°: 002.072799.08.0
 Interessado: Associação dos Moradores da Vila Elizabeth e Parque
 Assunto: Resolução de Alteração do GA entre a Rua Aderbal Rocha de Fraga e Rua Gabriel Franco da Luz
 Local: Av. Martins Bastos
 Relator: ICOMOS RP3
Observação: APROVADO 28/10/2008
- 082** Processo n°: 002.279739.00.9.00052

- Interessado: UFRGS
Assunto: EVU de Edificação – Faculdade Enfermagem
Local: R. Ramiro Barcelos, 2350
Relator: SINDUSCON
Observação: APROVADO 28/10/2008 RP1
- 083** Processo n°: 002.211989.00.7
Interessado: Defensoria Pública
Assunto: Bolsão de Estacionamento
Local: Rua Sete de Setembro, 666 e outros
Relator: IPES
Observação: APROVADO 04/11/2008 RP1
- 084** Processo n°: 002.074264.08.7
Interessado: Marco Antônio Mesquita Lérias
Assunto: Resolução – Alteração de Atividade
Local: Rua Guilherme Schell, 134
Relator: Sindimóveis
Observação: APROVADO 04/11/2008 RP7
- 085** Processo n°: 008.00221.08.2
Interessado: Unibus
Assunto: Resolução – Inclusão Traçado Viário
Local: Entre a Av. Aparício Borges e Rua Doze de Outubro
Relator: Sticc
Observação: Vista à EPTC em 11/11/2008 RP5/RP7
- 086** Processo n°: 001.002745.08.9
Interessado: Suzana Strazas
Assunto: Resolução – desgravame
Local: Rua Camerino, 34
Relator: RP1
Observação: APROVADO 18/11/2008 RP1

ANEXO 8 - REPRESENTANTES NO CMDUA - 2008

Entidades não-governamentais

AGADIE

Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial

Titular: José Euclésio dos Santos

Suplente: Luiz Darwin da Silva Maciel

2º Suplente: Ceres Linck dos Santos SPM

Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura

Titular: Jorge Debiagi

Suplente: Dino Damiani Neto

2º Suplente: Jorge de Jesus EPTC

Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

Titular: Arq. Analino Zorzi

Suplente: Nestor Torelly Martins

2º Suplente: George Augusto Moraes de Moraes DEMHAB

IPES

Instituto de Planejamento e Estudos SocioAmbientais

Titular: Jaime Rodrigues

Suplente: Nilson Lopes Coelho

2º Suplente: Samuel Quintana SMAM

OAB/RS

Ordem dos Advogados do Brasil

Titular: José Luis S. Domingues

Suplente: Luiz Felipe M. de Magalhães

2º Suplente: George Lippert Neto GESTÃO

SERGS

Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul

Titular: Engº Romano Botin

Suplente: Engº Reinaldo Leiria

2º Suplente: Diogo Schiaffino SMOV

SINDIMÓVEIS

Sindicato dos Corretores de Imóveis

Titular: Paulo Bins Ely

Suplente: Alexandre Gilberto Cohen

2º Suplente: Sidney Antônio da Fontoura Gomes GP

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre

Titular: Valter Souza

Suplente: Gelson Santana

2º Suplente: Jorge Larré

Sindicato da Indústria da Construção Civil

Titular: Antônio Zago

Suplente: Hilton Reimann

2º Suplente: Sandra Saffer

Entidades Governamentais

Secretaria do Planejamento Municipal

Titular: José Luiz Fernandes Cogo

Suplente: Breno Ribeiro

2º Suplente: Antônio Gomes Pinto RP1

Departamento Municipal de Habitação

Titular: Silvia Carpenedo

Suplente: Rogério de Los Santos

2º Suplente: Sônia Maria da Silva

Empresa Pública Transportes e Circulação

Titular: Júlio Miranda

Suplente: Isabel Haifuch

2º Suplente: Paulo Schreinert

Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Titular: Liseane Santos Rocha Cortez

Suplente: Carlos Alberto Sant'ana

2º Suplente: Oscar Carlson RP4

Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico

Titular: Maurício Gomes da Cunha

Suplente: Renê Souza

Secretaria Municipal de Obras e Viação

Titular: Jairo Oliveira

Suplente: Bruno Bierhals

2º Suplente: Ilza Berlato RP6

Gabinete Prefeito

Titular: Rosane Zottis Almeida

Suplente: Maria Rita Chang RP7

Temática do Orçamento Participativo

Titular: Alceu Rosa da Silva

Suplente: Miguel da Silva Lima

2º Suplente: Zulmiro Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Titular: Silvio Belmonte de Abreu Filho

Suplente: Romulo Krafta

Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional

Titular: Gilda Maria F. Jobim

Suplente: Maria Elisabete Gomes Aguiar

2º Suplente: Maria Dalila Bohrer

Representações comunitárias:

Região de Planejamento Um

Titular: Alan Cristian Tabile Furlan
Suplente: Ivo Rodrigues Fernandes
2º Suplente: Ana Luiza Zambrano Wageck

Região de Planejamento Dois

Titular: Márcia Urbim Bica
Suplente: Lotar Adalberto Markus
2º Suplente: Beatriz Gonçalves Pereira

Região de Planejamento Três

Titular: ~~Helena Cristina Borges~~
Suplente: Ana Paula Borges Alves
2º Suplente: Maria da Glória Hehn Martins

Região de Planejamento Quatro

Titular: Irma Miranda Rosa
Suplente: Marli Medeiros
2º Suplente: Luiz Felipe Correia de Oliveira

Região de Planejamento Cinco

Titular: Alex Sandro Souza da Silva
Suplente: Solange Leite Florinda
2º Suplente: Lauro Rössler

Região de Planejamento Seis

Titular: Nestor Ibrahm Nadruz
Suplente: Iole Carretta Kunze
2º Suplente: Carolina Herrmann Coelho de Souza

Região de Planejamento Sete

Titular: Eduíno de Mattos
Suplente: Lucia Henrieta Wommer
2º Suplente: Guilherme Moacir Silva Silveira Junior

Região de Planejamento Oito

Titular: Leonite Ana Gheno
Suplente: Heverson Luis Vilar da Cunha
2º Suplente: Raquel Costa Golubcik

ANEXO 9 – REPRESENTANTES DA CAUGE – 2008**FIXOS**

Secretaria	Titular Suplente
GP	Rosane Zottis Almeida
SPM	José Luiz Fernandes Cogo Breno Silva Ribeiro
SMOV	Jairo Batista de Oliveira Ivani Luiza de Souza David Márcia Rodrigues Dias
DEP	Daniela Bemfica Magda Carmona
DMAE	Airana Ramalho do Canto Moema Felske Leuck
EPTC/SMU	Júlio César Miranda Lúcia de Borba Maciel
PGM	Giovani Carminatti Leila Maria Reschke
SMED	Adriana Regina Bertussi Cantes Cibeli Silva do Carmo
SMAM	Karla Faillace Olga Nardi
SMC	Débora Magalhães Ronice Giacomet
SEACIS	João Toledo Rui Fank

EVENTUAIS

DMLU	Jairo Armando dos Santos Mayra Hias Moreira Huergo
DEMHAB	Roberto Ferreira de Freitas Rogério Gustavo de Los Santos
SMIC	Sérgio Luiz Simioni Junior Andrey Pantoja da Silva

ANEXO 10: Audiências públicas realizadas para aprovação de projetos especiais - SMAM – 2003-2008 (relatório simplificado)

Nº	Data(hora)/Assunto/Local/	Sugestões populares encaminhadas	Número de participantes ²
1	29/04/2003 Pista de Eventos Bairro Sarandi EIA/RIMA	0	40
2	19/12/2003 (15 hs) Duplicação da Avenida Cavahada Bairro Cavahada EIA/RIMA	0	25 (7 institucionais – incluindo conselheiro OP e CMDUA), 4 empresariais, 14 comunitárias.
3	27/01/2004 (19 hs) Duplicação da Avenida Wenceslau Escobar Bairro Tristeza	2	20 (9 institucionais – incluindo, representante OP e CMDUA), 5 construtoras, 9 comunitárias.
4	10/02/2004 (19 horas) Complexo Cultural Theatro São Pedro – Multipalco Theatro São Pedro, Praça da Matriz EIA/RIMA	8	45 (incluindo autoridades como os secretários SPM e SMAM, Pres. FTSP, Eva Sopher, associação de moradores do centro)
5	18/03/2004 (15 horas) CAR Partenon Interceptor EIA/RIMA	0	10 (7 institucionais, 3 empreendedores)
6	23/06/2004 (15 horas) CAR Partenon Interceptor Arroio Capivara EIA/RIMA	0	Não informado
7	08/12/2004 (15 horas) Conduto Álvaro Chaves Igreja São Geraldo – Av Farrapos, 2611 CAR Partenon EIA/RIMA	0	Não informado
8	12/12/2004 (15 horas, 40 minutos) Projeto Imobiliário	0	Não informado

² Estimativa do número aproximado de participantes, recolhida a partir das atas, dos processos e de depoimento de participantes. Como nem todos os participantes assinam a ata de presença e nem a SMAM, não há como aferir com exatidão o número de pessoas que participam das audiências. Os números correspondem aos depoimentos dos participantes e do corpo técnico da SMAM.

	Bairro Camaquã EIA/RIMA		
9	16/05/2005 (9 horas, 55 minutos) Shopping Tottal – Supermercado Zaffari Cristovão Colombo EIA/RIMA	3 (1ª reunião sobre o Prédio da Ospa, Rua Gonçalo de Carvalho e Estacionamento)	40 (incluindo secretário Beto Moesch - SMAM conselheiros do plano – Nadruz, Fuller, pres. e repres. associações de bairro e da rua Cristovão Colombo)
10	23/05/2005 (10 horas) Shopping Tottal – Supermercado Zaffari Cristovão Colombo EIA/RIMA	6 (acalorados debates sobre o Prédio da Ospa, Rua Gonçalo de Carvalho e Estacionamento)	80 (incluindo secretários SMAM, SPM e EPTC), conselheiros CMDUA, vereadores (Neusa Canabarro), pres. e repres. associações de bairro e da rua Cristovão Colombo) e moradores
11	13/07/2005 (19 horas) Loteamento Bairro Anchieta EIA/RIMA	1	20 (incluindo secretário SPM, fórum RGP 5, vereadora Neusa Canabarro)
12	23/11/2005 (19 horas) Centro Empresarial Bairro Vila Nova RIMA	0	10 (incluindo conselheiro/empreendedor Jorge Debiagi)
13	23/05/2005 (10 horas) Teatro da Ospa- Shopping Tottal – Cristovão Colombo EIA/RIMA (Consulta Pública)	10 (contrárias a construção do Teatro da Ospa no local)	400 (estimativa) (incluindo secretários SGG, SMAM, SPM, conselheiros do plano, pres, FTO, Ivo Nesrala, eng. Ismael Solé, pres. e repres. associações de bairro e das ruas Cristovão Colombo e Gonçalo de Carvalho)
14	29/06/2006 (19 horas, 40 minutos) Loteamento Jardim Itália Bairro Ipanema RIA (processo simplificado)	0	Não informado
15	09/07/2006 (19 horas, 30 minutos) Condomínio Alphaville Bairro Ipanema RIA (processo simplificado)	0	20 (Empreendedores e prefeituras, ONG Guardiões do Guaíba, uma dezena de moradores).
16	13/11/2006 (19 horas, 10 minutos) Fac. Veterinária UFRGS ETE- Complexo Arroio Dilúvio	0	10 (Conselheiro CMDUA, moradores das vilas e arredores)

	EIA/RIMA		
17	04/12/2006 (19 horas) Ampliação Cemitério Jardim da Paz Bairro Belém Novo RIA (processo simplificado)	0	10 (Conselheiro Plano, moradores)
18	08/12/2006 (18 horas) Centro Municipal de Compras (Camelódromo) Centro EIA-RIMA	4	82 (incluindo secretários SGG, SMAM, SPM, conselheiros do plano, RGP1, pres, sindicato comercio ambulante, ass. Feirantes da Rua da Praia)
19	26/07/2007 (19 horas) Rede de Esgoto Estrada - Restinga RIA	0	Não informado
20	28/06/2002 (19 horas) Plano Diretor PUC PUC – Av. Ipiranga, 6100 RIA	3 (informações sobre aeromóvel e impactos ambientais)	42 (conselheiro Plano, moradores, diretores PUC, secretário SMP e SMAM)
21	02/07/2007 (19 horas, 15 minutos) Condomínio Chácara das Flores CTG São Pedro Bairro Belem Novo RIA (processo simplificado)	0	Não informado
22	12/07/2007 (19 horas, 10 minutos) Hipermercado Carrefour Sertório Bairro Sarandi EIA/RIMA	0	Não informado
23	30/08/2007 (19 horas, 40 minutos) Loteamento Eco Village Bairro Belém Novo EIA-RIMA	0	20 (Prefeitura, empresários e representante associação de moradores)
24	04/09/2007 (19 horas) Loteamento CEASA – Fernando Ferrari RIA (consulta pública)	0	Não informado
25	30/10/2007 Bourboun Shopping Sertório EIA/RIMA	0	Não informado
26	31/10/2007 Adutora Belém Novo RIA	0	Não informado
27	27/11/2007 Interceptor Arroio do Sabão RIA	0	Não informado
28	31/01/2008 (19 horas)	4	80

	Ampliação Shopping Praia de Belas Auditório do SENGE Praia de Belas EIA/RIMA	(informações quanto aos impactos no trânsito, passarela e da volumetria das construções)	(incluindo SPM, conselheiros CMDUA, FRGPs, OP, OAB, Associações de moradores Menino Deus e Praia de Belas)
29	08/05/2008 (19 horas) Centro Comercial Bairro Sarandi EIA/RIMA	0	Não informado
30	28/05/2008 Rede de Esgoto – canalização Arroio Cavahada RIA	0	Não informado
31	23/07/2008 Casa de Portugal Loteamento Agronomia RIA	0	Não informado
32	16/12/2008 Belém Novo Condomínio Belém Novo EIA/RIMA	0	Não informado
33	29/12/2008 Instituto de Cardiologia Teatro da Ospa (novo local: Loureiro da Silva) RIA	0 (aprovado sem sugestões)	63
	Total		1211