

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

A BUROCRACIA ESTATAL FRENTE A REFORMA DO ESTADO
EM GESTÕES DEMOCRÁTICO-POPULARES:
o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no
período 1989-1996.

Mestrando: Julian Borba

Orientador: Dr. Erni José Seibel

Florianópolis, agosto de 1998.

**A BUROCRACIA ESTATAL FRENTE A REFORMA DO ESTADO
EM GESTÕES DEMOCRÁTICO-POPULARES:
o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no
período 1989-1996.**

Julian Borba

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de "Mestre em Sociologia", Especialidade Política.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**A Burocracia Estatal Frente a Reforma do Estado em Gestões
Democrático-Populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal
de Porto Alegre no período 1989-1996**

Julian Borba

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Marcelo Baquero
Membro

Prof. Ms.C. Ricardo Virgilino da Silva
Membro

Profª. Júlia S. Guivant
Coordenadora

Florianópolis, agosto de 1998.

“A política consiste numa dura e prolongada penetração através de tenazes resistências, e para ela se requer, ao mesmo tempo, paixão e medida. É absolutamente certo, e assim o prova a História, que neste mundo nunca se consegue o possível se não se tentar, constantemente, fazer o impossível. ”

(Max Weber)

*Aos meus pais,
pelo AMOR
Ao vô Neneco,
pela SAUDADE*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Professor orientador Erni Seibel, pela dedicação e amizade nestes muitos anos de convívio.

Ao amigo e Professor Ricardo Silva, por sua disposição em discutir desde os meus primeiros rascunhos de um projeto de pesquisa.

Ao Professor Paulo Freire Vieira, por seu rigor e sua valiosa ajuda durante a elaboração desta dissertação, estando sempre disposto a colaborar nas várias vezes em que o procurei.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro; e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, pelas discussões e inquietações propiciadas.

Ao pessoal da Secretaria do Mestrado em Sociologia Política, Albertina, Fátima e Otto, pelo apoio e dedicação nos vários momentos em que os solicitei.

À todos aqueles funcionários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que ajudaram na coleta dos dados, principalmente à bibliotecária Marlene, e à Eunice Araújo.

Aos vários amigos que tornaram possível este trabalho; em especial, ao Benilson e Rogério, e aos colegas de mestrado, Colaço, Cíntia e Luciano, por dividirem de maneira mais próxima as angústias e alegrias durante este período.

À minha namorada Caroline, por sua importância em minha vida, sua paciência, carinho e amor; e por ter “segurado a barra” num dos períodos mais conturbados de minha vida.

À Vó Deveci, por ter me acolhido com tanto carinho durante o período que permaneci em Porto Alegre.

À toda minha família, pelo amor, compreensão e o respeito ao meu projeto de vida.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultado das eleições municipais de Porto Alegre, 15 de novembro de 1989.....	79
Quadro 2 - Vilas, barracos e população irregular em Porto Alegre.....	124
Quadro 3 – Resultado geral das eleições municipais de Porto Alegre, 1992 – I Turno.....	134
Quadro 4 – Resultado geral das eleições de Porto Alegre - II Turno, 15 e novembro de 1992.....	135

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 - Lei de criação da Secretaria do Planejamento Municipal

Anexo 2 – Organograma da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Anexo 3 – Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte

Anexo 4 – Regimento Interno do Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte

LISTA DE SIGLAS

- AP - Administração Popular
- CC - Cidade Constituinte
- CE - Coordenação Executiva
- CG - Coordenação Geral
- CIP - Coordenação de Informação e Processamento
- CPU - Coordenação de Planejamento Urbano
- CRC - Coordenadoria de Relações com a Comunidade
- DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação
- FP - Frente Popular
- GAPLAM - Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento
- GAPLAN - Gabinete de Planejamento
- GT - Grupo de Trabalho
- OP - Orçamento Participativo
- PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
- PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PRF - Programa de Regularização Fundiária
- PT - Partido dos Trabalhadores
- SDU - Supervisão de Desenvolvimento Urbano
- SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- SG - Secretaria de Governo
- SMP - Sistema Municipal de Planejamento
- SPM - Secretaria de Planejamento Municipal
- SPU - Supervisão de Planejamento Urbano
- UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS.....	VI
LISTA DE QUADROS.....	VII
LISTA DE ANEXOS.....	VIII
LISTA DE SIGLAS	XIX
ÍNDICE GERAL.....	IX
RESUMO.....	XI
ABSTRACT.....	XII
1 – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 – Definição da problemática.....	1
1.2 - O caso.....	7
1.3 – Procedimentos metodológicos.....	12
1.4 – Organização do trabalho.....	15
2 – BUROCRACIA E DEMOCRACIA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL.....	17
2.1 - Introdução.....	17
2.2 - A teoria democrática e as contradições entre participação e burocracia.....	17
2.3 - Democracia e burocracia: conflitos e espaço de poder.....	35
3 - BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO EM PORTO ALEGRE.....	57
4 - A VITÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR: ASCENSÃO E CRISE DA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NO ANO DE 1989.....	77
4.1 - O contexto das eleições municipais de 1988.....	77
4.2 - O início do governo: crise, “vácuo de poder” e ascensão da Secretaria do Planejamento Municipal.....	80
4.3 - Questionamento e crise do espaço de poder ocupado pela Secretaria do Planejamento Municipal.....	87

5 - A MATERIALIZAÇÃO DA CRISE NA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: REFORMA ADMINISTRATIVA E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	95
5.1 - A reforma administrativa e o desmantelamento da corporação.....	96
5.2 - O Programa de Regularização Fundiária na Secretaria do Planejamento: crítica à razão tecnocrática.....	121
6 - O GOVERNO TARSO GENRO E A REASCENSÃO DA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: PROJETO CIDADE CONSTITUINTE E REFORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	133
6.1 - O contexto das eleições municipais de 1992.....	134
6.2 - O Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte: transformação, autonomia e ampliação do espaço de poder da Secretaria de Planejamento Municipal.....	135
6.3 - A continuidade do Cidade Constituinte através da reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: as relações entre mudança no espaço de poder e mudança na concepção e prática do processo de planejamento e gestão da cidade.....	150
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	170
8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	178
ANEXOS.....	190

RESUMO

Este trabalho objetiva a compreensão de como se define e se transforma o espaço de poder da burocracia estatal em contextos de gestões denominadas “democrático-populares”.

Para a realização de tal reflexão, optou-se por um estudo de caso num município que fosse paradigmático do projeto democrático-popular à nível local, surgindo aí a experiência da “Administração Popular” em Porto Alegre, no período 1989 - 1996 como referência de análise. O espaço de poder da burocracia foi analisado a partir de um órgão específico da estrutura organizacional municipal, a Secretaria do Planejamento Municipal.

A pesquisa demonstra como se constituem os movimentos de ascensão, perda e (re)ascensão de espaço de poder por esta Secretaria no interior do governo municipal, destacando que (1) governos com propósitos de radicalização da democracia tendem a romper com o espaço destinado a ação da burocracia, colocando-a frente a frente com a sociedade, porém, nestes casos, quando os projetos políticos apresentam-se num nível de abstração muito elevado e sem capacidade de operacionalização, tende a haver um “vácuo de poder” que é preenchido pela burocracia, que no caso estudado, surgiu o único ator portador de propostas claras e consistentes. Também é demonstrado (2) que o espaço de poder da burocracia em contextos de gestões democrático-populares não depende somente da sua qualificação técnica ou do conhecimento das rotinas, mas também e principalmente, das ligações e alianças que ela consegue estabelecer com o governo e com a sociedade, ou seja, de sua capacidade de estabelecer “pactos” entre diversos atores.

Palavras-chave: Estado, Burocracia, Poder

ABSTRACT

This work has for objective the comprehension, definition and transformation the power space in the state bureaucracy in context of administration called “popular-democratic”.

For a realization about this reflection, we decide for study a case in one city which was paradigm of project popular-democratic in the local level, appearing from this experience called “Administração Popular” (Public Administration) in Porto Alegre, in the period of 1989 to 1996, it was a analysis reference. The space of power bureaucracy was analyze from a specific organ of city organizacional structure, the secretary of municipal planning.

This research demonstrate how to constitute the ascension, lost and ascend again movement in the space of power of this Secretary inside of municipal government, accentuate (1) the governments with purposes of radicalization of the democracy, tend to break with the space for bureaucracy action, putting face-to-face with the society, but, in this cases, when the political projects appear in a big abstraction level and without capacity of operationally, it has for tendency a “power empty”, which is fulfill by the bureaucracy, in the studied case, it was the unique actor with proposal clear and consistent. Also in demonstrate (2) the space of bureaucracy power in context of popular-democratic administration do not need only technical qualification or routine knowledge, but essential of junction and alliance it get make with the government and society, in other words, the capacity of to establish “pact” between different actors.

Words Key = State - Bureaucracy - Power

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Definição da problemática

Há uma crise do Estado brasileiro. Este parece ser um dado incontestável em praticamente toda literatura política, econômica e sociológica que se dedica a estudar o Brasil contemporâneo.

Esta crise manifesta-se em várias dimensões, sendo a **econômico-social**¹, sem dúvida a que tem tido maior repercussão tanto no discurso acadêmico quanto na cobertura da imprensa e no cotidiano da população em geral. Sua evidência se verifica, antes de mais nada, na extrema desigualdade social reinante no país, derivada em grande parte, de uma “política que enfatizou primordial ou exclusivamente o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, menosprezou ou ignorou a necessidade de uma política efetiva de justiça social”(Frey, 1996: 107).

Este caráter excludente e concentrador do “desenvolvimento” brasileiro determinou de maneira decisiva a estruturação de seu sistema político, de modo que a essa “exclusão econômico-social corresponde uma exclusão política da maioria da população” (idem), o que conduziu a uma outra forma de manifestação da crise do Estado, que se dá nos planos **político-institucional e político-cultural**².

¹ Sobre as dimensões da crise do Estado brasileiro utilizo-me da diferenciação feita por Frey (1996: 107).

² Para a visualização de algumas destas interpretações sobre o Brasil vide as resenhas elaboradas por Saes (1985), Bresser Pereira (1982), Diniz e Boschi (1977) e Pakenham (1987) entre outros.

Pode-se afirmar, amparado em ampla literatura, que o caráter político-institucional e político-cultural da crise do Estado no Brasil manifesta-se sobretudo na manutenção de estruturas de poder e de uma cultura política marcadamente autoritárias, que se expressam ora através de formas “patrimoniais” ora “tecnocráticas” de exercício do poder³.

A estrutura patrimonial do Estado brasileiro foi hegemônica até os anos trinta deste século, a qual, com o processo de expansão do capitalismo no país, realizado via Estado, começou a competir com uma nova estrutura de poder, agora de base tecnocrática, que era necessária para realizar o processo de industrialização. Estas duas estruturas passaram então a coexistir no seio do Estado e permeando toda a sociedade, com todas as contradições que uma tal relação pode ter⁴.

A partir da década de sessenta, principalmente a partir do golpe militar de 1964, a tecnocracia passou a ter a supremacia no interior do Estado brasileiro, implementando juntamente com os militares, todo um processo de centralização política, aliado à extinção das liberdades democráticas. Todo este processo legitimado pelo chamado “milagre econômico” brasileiro, que fez o país experimentar altos índices de crescimento econômico nos anos 60 e 70.

Em meados dos anos 70 com os primeiros indícios de crise política e econômica no interior do regime autoritário, começaram a aparecer suas primeiras contestações, através de movimentos que lutavam entre outras coisas, pela volta da democracia política do país. Destacam-se aí os movimentos sociais urbanos propriamente ditos, as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) organizadas a partir da Igreja Católica, o

³ Sobre o caráter patrimonial do Estado no Brasil e as diversas correntes de análise a partir deste conceito vide: Faoro (1993), Schwartzman (1988); Paim (1978; 1996) e Uricoechea (1978). Para uma análise da tecnocracia enquanto estrutura de poder, vide (Ianni, 1991)

⁴ As estruturas de poder no interior do Estado brasileiro são analisadas em trabalhos como os de Fiori (1991); Cardoso (1978) e Martins (1995), entre outros.

novo sindicalismo e várias outras instituições da sociedade civil como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e SBPC (Sociedade Brasileira para O Progresso da Ciência)⁵.

Porém, tais movimentos não tiveram força suficiente para desbancar as elites no poder, e o processo de transição à democracia se deu de forma pactuada e negociada, uma espécie de aliança entre o novo e o antigo regime. Tal transição⁶ negociada pode ser visualizada por exemplo, na maciça presença dos políticos civis pertencentes à antiga coalizão autoritária, no controle de importantes cargos governamentais, após o processo de democratização⁷.

E foi neste contexto de transição negociada que se deu o desencadeamento do processo da Assembléia Nacional Constituinte. Aí novamente houve um amplo processo de mobilização popular para garantir que determinados temas fizessem parte da nova carta constitucional brasileira, aprovada em 1988. Tal processo, que se deu através de vários movimentos que estavam se gestando desde a década de setenta, permitiu uma ampla extensão da cidadania no campo dos direitos políticos e sociais⁸.

A constituição de 1988 ainda inaugurou todo um processo de descentralização político-administrativa através do fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo⁹. A revalorização do poder local colocou em

⁵ Sobre os movimentos sociais no contexto da transição democrática brasileira, existe uma imensa literatura. Para uma visão geral sobre a sua contribuição para o processo de democratização, vide Scherer-Warren & Krischke (1987) e Doimo (1995).

⁶ Apesar das grandes indefinições teóricas e políticas sobre a democratização brasileira, existe uma vasta bibliografia. Para uma análise a partir de diferentes perspectivas, ver especialmente os trabalhos de Reis & O'Donnell (1988), Martins (1988: 108-139), Weffort (1992), Silva (1994), Avritzer (1996: 125-151).

⁷ Como demonstração pode-se tomar como exemplo o caso de José Sarney, o primeiro presidente civil após duas décadas de governos militares, que era dos quadros do partido da situação durante o regime militar (ARENA, depois PDS).

⁸ No campo dos direitos políticos foram feitas várias inovações, como por exemplo, o voto para os analfabetos e a introdução de formas de participação política que ampliam a democracia representativa, através de mecanismos de democracia direta como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. No campo dos direitos sociais foi feita a universalização de direitos como à saúde e à educação, além da introdução de direitos urbanos, como a função social da propriedade e a democratização do acesso a terra (Benevides, 1994; Rolnik, 1997).

⁹ Na Constituição de 1988 os municípios passaram a ser considerados estados-membros e unidades da federação tendo suas competências alargadas e com isso maior retorno de arrecadação tributária nos

questão o perfil tradicional e arcaico do município¹⁰, como consequência das novas manifestações de articulação social (Simões, 1992).

O espaço local de governo¹¹, que historicamente foi o *locus* de maior expressão do poder e das práticas patrimonialistas no Brasil, foi também de onde surgiram as primeiras tentativas de estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade que buscavam romper com a cultura política vigente¹². A partir de algumas experiências bem sucedidas de gestões municipais participativas em cidades do interior, ainda durante o regime militar, foi possível elaborar uma crítica não só às práticas políticas tradicionais como também ao padrão vigente de gestão pública no Brasil¹³.

No final dos anos oitenta e início dos noventa, num contexto institucional já marcado pela Constituição de 1988, houve uma ampliação destas gestões com a ascensão eleitoral de partidos de esquerda e centro-esquerda, especialmente do Partido dos Trabalhadores, que alcançou vitórias eleitorais em importantes municípios de país¹⁴.

impostos federais e estaduais, como: 1) em relação ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e serviços (ICMS), houve uma elevação da cota dos municípios de 20% para 25% - Art. 128, IV.; 2) O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI), passou a ser de cobrança municipal; 3) A criação do Impostos Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), pelo artigo 156, I e II, também de competência dos municípios; 4) A ampliação dos recursos de 17% para 27,5% para os municípios, provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também garantiu-se através da Constituição uma menor intervenção da União no que se refere aos tributos municipais, ficando proibida à União a instituição de isenções relativos ao âmbito municipal, exceto aquelas previstas na própria Constituição (art. 150 e 151). Porém, este aumento na arrecadação não quer dizer aumento automático nos investimentos, uma vez que também aumentaram as competências dos municípios, principalmente no que se refere as políticas sociais (Pereira & Prates, 1992).

¹⁰ Sobre este caráter do poder local, vide o já clássico trabalho de Leal (1976). Vide também Castro (1988).

¹¹ Estou entendendo poder local aqui, como sinônimo de município.

¹² Para uma visualização do debate contemporâneo sobre o poder local, vide (Moura, 1997).

¹³ Destacam-se aí as experiências de Lages (SC) e Boa Esperança (ES) no final da década de 70. Nos anos 80 destacam-se as experiências de Diadema (SP), primeira experiência de gestão do Partido dos Trabalhadores e Vitória (ES). Todas elas foram precursoras de um novo estilo de gestão municipal e serviram de base para inúmeras outras experiências que vêm se desenvolvendo em todo o Brasil, tendo como eixo articulador da gestão a *participação*. Sobre estas experiências ver Alves (1980); Andrade (1996); Simões (1992); Abreu (1990) e Villas Boas (1994).

¹⁴ Destacam-se São Paulo (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), Campinas (SP), Vitória (ES), Santo André (SP), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Londrina (PR) entre outras.

Estas experiências deixaram então de ser “fatos isolados” e formaram algo como uma prática de governo¹⁵, formando o que se denominou *estilo de gestão* “democrático-popular”, que se caracteriza principalmente pelo estímulo à organização da sociedade civil e por “promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população”¹⁶. Enfim a tônica principal destas gestões é a idéia de “democratização do Estado”¹⁷(Frey, 1996: 109).

A radicalidade destas experiências contrastou com o padrão historicamente autoritário e excludente da gestão pública no Brasil, e rapidamente despertou o interesse acadêmico para o estudo do seu caráter democratizador das relações entre Estado e Sociedade.

Tal nível de análise já assumiu lugar de destaque na agenda das pesquisas acadêmicas, sendo que a maioria dos trabalhos sobre poder local e gestões democráticas no Brasil giram em torno desta relação Estado x Sociedade, sobressaindo-se temas como: a contribuição desta nova forma de gestão para a transformação de cultura política vigente no país e a construção da cidadania (Alves, 1988, Fedozzi, 1996 e 1997, Faria, 1996); a criação, por estas gestões, de novas esferas institucionais de decisão, o que possibilitaria uma democratização das decisões públicas (Larangeira, 1996, Jacobi e Teixeira, 1996, Borba & Seibel, 1998); a eficiência e a legitimidade na gestão das políticas públicas, alcançadas através da participação (Giacomoni, 1992); a possibilidade de construção de uma cultura cívica através da participação política no plano local (Schmidt, 1994); etc...Um

¹⁵ Sobre os princípios do projeto democrático-popular vide Bittar (1992).

¹⁶ Não quero com isso afirmar que estas experiências seguem algo como uma “receita” político-administrativa, mas sim atentar para o fato de que eixo centralizador destas gestões, como pode muito bem ser focalizado nas campanhas eleitorais é a idéia de *gestão participativa*.

¹⁷ Convém especificar melhor os termos: “*Modernização do Estado* é algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico. *Democratização do Estado* quer dizer ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado. [Modernização e democratização do Estado] só caminharam juntos nas situações relativamente excepcionais em que segmentos democráticos da esquerda permaneceram no poder por longos períodos, como no caso da social-democracia escandinava” (Weffort, 1992: 128)

outro filão das pesquisas acadêmicas, principalmente na Ciência Política tem sido a relação Governo x Partido, centrando na questão dos conflitos entre cúpula partidária e governo (Gonçalves, 1994).

Este tipo de análise, como demonstra Rua (1997) tem sido um viés comum na análise da ciência política brasileira, ou seja, analisar institucionalidades políticas recentes, como movimentos sociais, gestões inovadoras, eleições e partidos. Porém, “ainda que tal viés possa se justificar pelos nossos anseios de democracia frente à experiência do passado autoritário recente, a sua consequência é uma clara omissão diante das dimensões administrativas do poder político e do seu impacto sobre a consolidação da democracia” (Rua, 1997: 58).

Deste modo, outra possibilidade de reflexão, numa perspectiva de complementaridade a anterior, mas que vem recebendo uma atenção secundária nas Ciências Sociais, está no nível político-institucional, espaço que privilegia as *inovações, os impactos e limites institucionais da participação popular* nestas gestões¹⁸, ou seja, *analisa estas experiências a partir do interior do próprio Estado*. Caminho este que pretendo seguir.

Num nível mais abstrato, retomo a um antigo dilema da Sociologia Política que perpassou a praticamente todos os pensadores do Estado contemporâneo, mas que atualmente anda relativamente esquecido¹⁹: a velha contradição entre *democracia e burocracia*. Ou seja:

“a contradição entre a *ampliação da cidadania política e social* por meio do crescimento econômico e da oferta dos serviços públicos e a crescente *impossibilidade do exercício da soberania nessas condições*. (...) Weber, já

¹⁸ Exceção de alguns autores que vêm se preocupando com estas questões, como Jacobi (1989); Pontual (1995); Daniel (1990); Pinheiro (1995).

¹⁹ O esquecimento da análise sobre a relação entre a burocracia e a democracia nos estudos contemporâneos da Ciência Política é destacado no excelente trabalho de Rua (1997: 155-179). “Pouco têm sido os casos em que são exploradas as relações entre o processo de democratização e a estrutura administrativa das sociedades em transição”.

no início do século, percebia a impossibilidade da gestão participativa da economia e, dessa impossibilidade, deduzia a necessidade de uma forma de administração burocrática contraditória com o próprio exercício da soberania” (Avritzer, 1997: 88).

São desses dois conceitos (burocracia e democracia) que deriva o principal desafio teórico deste trabalho, ou seja, analisar *como se define e se transforma o espaço de poder do aparelho de Estado com a introdução de um novo formato institucional para a democracia no plano local*, formato este que no caso privilegiado, assume os contornos do que a teoria democrática contemporânea vem denominando de *democracia participativa*.

1.2 - O caso

Para a realização de tal reflexão optei por um estudo de caso, num município que fosse paradigmático do projeto democrático-popular à nível local. Assim, surgiu a experiência da Administração Popular na cidade de Porto Alegre²⁰, como referência de análise²¹.

Iniciada em 1989 com a gestão de Olívio Dutra e tendo prosseguimento com as eleições de 1992 através da vitória de Tarso Genro e 1996 com Raul Pont, a experiência de Porto Alegre tem sido vista como uma “gestão-modelo” e tem servido de base para uma

²⁰ A Administração Popular é uma coligação de partidos de esquerda que vem governando o município de Porto Alegre por três gestões consecutivas (1989-1992, 1993-1996 e 1997-...). Na primeira gestão a Frente Popular foi composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista Brasileiro. Na segunda gestão a coligação eleitoral foi ampliada com as adesões do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido Verde (PV).

²¹ Próximo a perspectiva adotada neste trabalho existe a dissertação de Schabbach (1995), onde a autora estuda as práticas e representações dos funcionários públicos em Porto Alegre em torno de questões que compõem a sua *trajetória profissional*, sua *participação sindical* e *disposições políticas em geral*. Utilizando-se de referencial fundamentado nas representações sociais, Schabbach faz uma análise sobre a formação do Estado no Brasil e em Porto Alegre e conclui que é no entrelaçamento entre a história da instituição e a trajetória social dos funcionários que são produzidas suas práticas e representações. Apesar de interessante, esta análise não privilegia a dinâmica do processo político com seus conflitos intra-organizacionais, o espaço privilegiado em minha análise.

série de experiências em várias outras cidades, sendo, inclusive, reconhecida internacionalmente²².

O fato é que Porto Alegre provocou grandes mudanças na gestão pública através da inclusão da participação da população, desde a definição de prioridades do orçamento municipal, através do Orçamento Participativo iniciado em 1989, até a definição de um projeto de longo prazo para a cidade, como foi o Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte em 1992 (Moura, 1995).

No entanto a introdução de uma nova forma de gestão na administração municipal não foi um processo totalmente pacífico. Uma série de conflitos emergiram e ainda persistem para a consolidação deste novo *estilo de gestão* denominado anteriormente de “democrático-popular”.

Neste processo de implantação de uma nova forma de gestão municipal, um dos espaços de conflito amplamente referido em entrevistas que realizei²³ e na extensa literatura sobre a Administração Popular em Porto Alegre²⁴, foi a **Secretaria de Planejamento Municipal**, a qual, foi tomada como o espaço setorial privilegiado de análise. As justificativas para tal escolha encontram-se na formulação das próprias questões empíricas de pesquisa, como apresentadas abaixo.

A Secretaria do Planejamento Municipal tem origens que remontam à própria tradição do planejamento urbano em Porto Alegre, que surge no início do século enquanto atividade estatal neste município, e foi formado por um conjunto de técnicos, com uma particular formação científica: *o urbanismo*.

²² Porto Alegre foi uma das 40 cidades escolhidas para apresentar sua prática de administração pública na Conferência Habitat II - 3 a 14 de junho de 1996 em Istambul na Turquia. Segundo Jacobi e Teixeira (1996) na ocasião a Prefeitura apresentou a experiência do Orçamento Participativo, que foi selecionada entre 600 práticas urbanas de diversos países.

²³ Numa primeira pesquisa exploratória realizada em junho de 1997 realizei algumas entrevistas com membros da Administração Popular em Porto Alegre.

A intenção ao fundar uma Secretaria do Planejamento Municipal em 1975 era a de criar um órgão que fosse o grande cérebro “integrador” das ações governamentais; onde tudo giraria em torno desta Secretaria²⁵. Fundada no pensamento urbanístico, esta centralização se daria através de um *plano diretor de desenvolvimento*, construído a partir de uma concepção idealizada de cidade, que indicaria todas as prioridades e a necessária articulação entre as várias esferas governamentais. Como salienta (Lima, 1993: 88): “Tínhamos, então, o Prefeito, lá em cima no organograma, logo abaixo aparecia a Secretaria do Planejamento - era o cérebro, onde os técnicos pensavam sobre tudo com uma noção sistêmica de totalidade integrada”.

No entanto, este papel centralizador pensado para esta Secretaria somente se efetivou durante o período de regime autoritário. Com a volta da democracia, pouco a pouco esta burocracia foi perdendo espaço enquanto *locus* de formulação e gestão de políticas do município de Porto Alegre; e se transformou cada vez mais num órgão especializado em implementar o *plano diretor* deste município. Este fato pode ser perfeitamente explicável, pois, com a introdução de novos atores na cena política, com a democratização, um órgão formado com bases tecnocráticas necessariamente perde espaço para o exercício de seu poder (Bobbio, 1984).

Porém, o interessante neste caso é que em 1989, com a vitória do Partido dos Trabalhadores, com sua plataforma eleitoral, composta de propostas como a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, e, principalmente, a participação da população na definição e gestão das políticas públicas locais; aparentemente haveria um

²⁴ Vide: Andreatta (1995); Fedozzi (1996; 1992; 1994); Horn (1994); Jacobi & Teixeira (1996); Larangeira (1996); Moura (1995); Moura & Pereira (1990); Pereira & Prates (1992) e Schmidt (1994); Lima (1996).

²⁵ Não se pode esquecer também o contexto político nacional da época, onde o planejamento ocupava também este lugar de órgão cérebro na organização do executivo federal. Também existia uma política explícita para o planejamento nos municípios, disseminada através do SERFHAU (Serviço Federal de habitação e Urbanismo).

conflito com aquela visão de planejamento e gestão da cidade, cristalizada na Secretaria de Planejamento Municipal.

No entanto, o que aconteceu no primeiro ano de gestão da Administração Popular (1989), mediante toda a inexperiência administrativa e a inexistência de uma “cultura de políticas públicas” (Lima: 1993: 79) dentro do PT de Porto Alegre, foi, novamente, uma centralização das decisões por parte desta Secretaria. Ela passou a elaborar desde o planejamento de governo, através do chamado Plano de Ação Governamental (PAG), o Orçamento Participativo, e uma outra série de políticas que se caracterizavam como as principais da Administração Popular naquele momento. Aqui, surge uma primeira questão: *o que explica, que uma Secretaria, de uma situação de inexpressividade no interior do governo municipal, passe, para uma situação de destaque, num governo que aparentemente iria aumentar sua inexpressividade?*

Como mostram várias análises, o primeiro ano de governo pode ser considerado como um fracasso do ponto de vista de seus resultados, iniciando-se o ano de 1990, numa situação de crise política interna e paralisia decisória. As explicações para este fato vão desde inexperiência administrativa dos novos gestores, à falta de recursos financeiros para a realização das demandas advindas das comunidades e também *aos próprios conflitos internos ao órgão que estava executando as principais políticas governamentais*, a Secretaria de Planejamento Municipal²⁶.

Diante destes conflitos que limitaram o escopo das ações do governo, durante o ano de 1990 (segundo ano de governo), houve uma série de modificações na

²⁶ Ver Jacobi e Teixeira (1996); Lorangeira (1996); Fedozzi (1996); Moura (1995). Arno Augustin Filho, Secretário da Fazenda de Porto Alegre nos governos Olívio Dutra e Tarso Genro salienta que o fato do Orçamento Participativo no início da gestão da Administração Popular ter ficado ao encargo da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) gerou uma série de problemas “mantendo-se uma frágil coordenação com a área que, no Gabinete do Prefeito, responsabilizava-se pela relação do Governo com o movimento popular, a CRC (Coordenadoria de Relações com a Comunidade). Havia igualmente falta de sintonia entre a Secretaria de Planejamento e a Secretaria Municipal da Fazenda” (1994: 52).

estrutura governamental, tendo sido implementada uma *inovação institucional*²⁷ de fundamental importância: foram retiradas as funções de elaboração técnica da peça orçamentária da competência da Secretaria de Planejamento Municipal e passadas para um órgão paralelo sobreposto à estrutura existente, o Gabinete de Planejamento (Gaplan), órgão este vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito²⁸.

Além de perder as prerrogativas de elaborar o orçamento municipal (uma fonte importante de poder), durante o restante do primeiro mandato da Administração Popular verificou-se confronto permanente entre governo e a Secretaria de Planejamento Municipal, chegando inclusive a serem formuladas propostas por alguns membros do governo, propondo a sua extinção enquanto secretaria. Aqui, surge uma segunda questão, diretamente articulada com a anterior: *que fatores explicam que uma Secretaria que durante o primeiro ano de governo assumiu um papel estratégico, quase ter sido extinta nos anos seguintes do primeiro mandato?*

Com a vitória da Frente Popular nas eleições de 1992 e o início de um segundo mandato, surge um outro fato relevante: começou a haver um processo de reaproximação entre o governo e a Secretaria do Planejamento, tendo esta ficado responsável, pelo que teoricamente seria o projeto mais importante do segundo mandato da administração popular: o programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, que previa uma discussão sobre o futuro da cidade (um planejamento a longo prazo), envolvendo a participação de amplos segmentos da sociedade.

²⁷ Entendo por este conceito a criação de novas instituições para implementar determinado projeto ou programa de governo. O que seria diferente de "reforma administrativa" que, pode indicar desde a criação/extinção de determinadas instituições até a mudança de procedimentos e rotinas administrativas no interior das organizações. Alguns autores trabalham com conceitos semelhantes como Klaus Frey que utiliza-se de "arranjos político-institucionais" para indicar o conjunto de instituições que determinam ou uma "democracia representativa" ou "participativa". Jacobi & Teixeira (1996) utilizam-se da expressão "Engenharia Institucional Inovadora" para indicar a criação de instituições que possibilitem a implementação do orçamento participativo.

Como continuação deste programa, esta Secretaria conseguiu realizar todo um processo de reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, um instrumento considerado até então como algo intocável e de patrimônio exclusivo da burocracia. Aqui, novamente surge a mesma questão colocada anteriormente: *quais fatores explicam que uma Secretaria que quase foi extinta durante o primeiro mandato da Administração Popular com a acusação de ser tecnocrática e autoritária, conseguisse recursos políticos o suficiente para que no segundo mandato, fosse a responsável por alguns dos principais projetos políticos do governo?*

Como pode ser visualizado, estas três questões colocadas aqui, sobre o caso em análise, derivam da questão mais geral colocada anteriormente, e deste modo foi possível formular o seguinte problema de pesquisa: *como definiu-se e transformou-se o espaço de poder da Secretaria do Planejamento Municipal, no contexto da gestão da Administração Popular em Porto Alegre, no período 1989-1996?*

1.3 - Procedimentos metodológicos

Optei, para responder ao problema de pesquisa proposto, por um delineamento do tipo estudo de caso com uma perspectiva de coleta e análise de dados predominantemente qualitativa.

Segundo Franco (1986:37) “O estudo de caso pretende retratar uma configuração que, embora particular, funcione apenas como ponto de partida para uma análise que busque o estabelecimento de relações sociais mais amplas de um determinado objeto de estudo”.

²⁸ Criar uma nova instituição para implementar um projeto de governo, sobrepondo-se às já existentes é uma prática já tradicional na Administração Pública brasileira, tendo como exemplo mais clássico os “grupos-executivos” de Juscelino Kubitschek. (Vide Lafer, 1975: 29-68).

No presente estudo, a relevância do estudo de caso deve-se ainda ao fato dele permitir “um maior aprofundamento nas pesquisas que visam uma maior compreensão dos processos [político] administrativos”, além disso permite “maior flexibilidade metodológica, maior integração dos dados e sobretudo por favorecerem a geração de representações inovadoras dos problemas” (Souto-Maior, 1984: 146).

A coleta dos dados foi feita através das seguintes fontes:

(1) Primárias - foram obtidas através de entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores, os quais foram divididos, para fins de sistematização e análise dos dados: *em representante do corpo político da administração* (aqui, um grupo formado por secretários municipais, assessores e outros cargos de confiança) e *técnico da Secretaria de Planejamento Municipal* (urbanistas de carreira lotados na Secretaria de Planejamento Municipal).

Ao todo, foram realizadas dezesseis entrevistas, sendo que dez com técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal e seis com membros do corpo político do governo. O critério utilizado para realizar as entrevistas foi intencional, procurando pessoas-chave em relação aos fatos analisados. Optei por não citar todos os nomes dos entrevistados, tendo em vista que alguns deles somente consentiram em fornecer a entrevista com a contrapartida de não terem seus nomes citados. Além disso, alguns desses entrevistados ainda ocupam cargos com prerrogativas decisórias, no governo municipal. Também foram realizadas duas entrevistas com técnicos já aposentados, os quais foram fundadores da Secretaria do Planejamento Municipal, e serviram como fonte na descrição e análise histórica do planejamento em Porto Alegre.

As fontes **(2) secundárias** utilizadas, foram, basicamente:

- a) documentos de avaliação de governo, realizados por membros da administração popular;
- b) documentos elaborados para reuniões de secretariado;

- c) jornais locais, com pesquisa compreendendo os oito anos de Administração Popular²⁹;
- d) Boletim de circulação interna da Secretaria de Planejamento Municipal, com pesquisa também correspondendo aos oito anos de administração;
- e) Livros, artigos e trabalhos acadêmicos produzidos sobre temas como: a história do planejamento em Porto Alegre, Administração Popular, funcionalismo público, Orçamento Participativo, planejamento urbano, reforma urbana e Cidade Constituinte.
- f) Planos e programas elaborados pela Secretaria de Planejamento Municipal, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979, o Plano de Ação Governamental (PAG) de 1989-1990 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de 1997.
- g) Leis e decretos municipais.

A sistematização e a análise dos dados se deu com transcrição das entrevistas e o seu cruzamento. Também foram cruzados os dados das entrevistas com os dados secundários obtidos. A partir daí o material foi sistematizado por capítulos.

A questão principal da pesquisa, de analisar como definiu-se e transformou-se o espaço de poder da Secretaria do Planejamento Municipal, no contexto da gestão da Administração Popular em Porto Alegre, no período 1989-1996, foi respondida através da junção entre a pesquisa documental e a as entrevistas realizadas.

Tomando o conceito de espaço de poder, como o acúmulo de recursos políticos, as transformações neste espaço foram analisadas a partir da própria perspectiva dos atores diretamente envolvidos neste processo, juntamente com a repercussão que estas transformações tinham na imprensa e nas próprias instituições locais.

Foi tomado como princípio que nem toda retirada de funções de uma burocracia representa uma perda do espaço para o exercício de seu poder, assim como nem

²⁹ Foram pesquisados os jornais de maior circulação no município: Zero Hora, Jornal do Comércio e Correio do Povo.

toda nova função acrescentada às suas atividades representa um acúmulo de recursos políticos. Novas funções muitas vezes podem vir como uma estratégia para dismantelar concepções e práticas cristalizadas em determinados órgãos.

Deste modo, procurei fazer esta análise a partir do dinâmica da própria burocracia, analisando as transformações no seu espaço de poder de acordo com as particularidades de cada momento histórico; visualizando em qual direção apontam as decisões tomadas, se numa ampliação ou diminuição do espaço de poder da burocracia.

1.4 - Organização do trabalho

Para responder ao problema de pesquisa proposto, optou-se por uma organização do trabalho em sete capítulos, além deste.

No capítulo dois, apresento as bases teóricas em que se assenta a presente dissertação. Num primeiro momento, esboço o contexto teórico do debate sobre burocracia e democracia no interior da teoria democrática contemporânea. Já na segunda parte deste capítulo a preocupação é com a construção de conceitos operacionais e de um modelo de análise que responda à problemática proposta, do *espaço de poder da burocracia diante gestões democrático-populares*.

O capítulo três é uma análise histórica do planejamento em Porto Alegre, privilegiando as seguintes questões: (1) a tradição do planejamento em Porto Alegre, (2) o sentido da criação da Secretaria de Planejamento Municipal no ano de 1975, (3) o espaço de poder por ela ocupado nos diferentes governos que passaram por este município.

A entrada no objeto da dissertação vai se dar no capítulo quatro. Ali, num primeiro momento caracteriza-se o contexto das eleições municipais de 1988 em Porto Alegre e a vitória da Frente Popular. Em seguida, é feita uma contextualização da situação

político-administrativa da Prefeitura no início da gestão; para depois analisar o papel que a Secretaria de Planejamento Municipal assumiu no ano de 1989 (primeiro ano do mandato), em termos de espaço de poder no interior do governo. Por fim, é analisada a crise político-administrativa instalada no interior do governo a partir do final do primeiro ano de gestão, que culmina com a crise da Secretaria de Planejamento e a saída de seu Secretário.

O capítulo cinco se detém nos desdobramentos da crise da Secretaria de Planejamento Municipal até o final da primeira gestão da Administração Popular. Ai procura-se demonstrar a perda de espaço de poder pela Secretaria de Planejamento Municipal, a partir do momento em que o governo optou como linha política pela “democratização”, produzindo estratégias claras para atingir tal objetivo. Também são demonstradas neste capítulo, as estratégias e a lógica de ação que utilizam os técnicos planejadores da SPM quando confrontados em seu espaço de poder.

No capítulo seis analisa-se basicamente a reascensão da Secretaria de Planejamento Municipal em termos de espaço de poder durante o governo Tarso Genro (1992-1996). Este processo como procurei demonstrar, somente ocorreu, pelo fato de ter havido uma transformação na *lógica de ação* dos atores desta Secretaria com relação a planejamento e a gestão urbana, internalizando os pressupostos participativos presentes no ideário e na prática da Administração Popular, conseguindo com isso legitimidade para a concretização de suas políticas.

Por fim, no capítulo sete, são apresentadas as considerações finais do trabalho, através do teste das hipóteses formuladas na fundamentação teórica do trabalho. Nestas conclusões também são apresentadas algumas considerações mais gerais sobre a experiência estudada, como uma discussão sobre a relação entre reforma do Estado e o caso estudado e também sobre a questão entre fins e meios na política.

2 - BUROCRACIA E DEMOCRACIA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

2.1 - Introdução

Este capítulo tem como objetivo fornecer as bases teóricas em que se assenta a presente dissertação. Neste sentido, seguindo os questionamentos colocados por esta pesquisa, fui buscar as principais formulações que dessem conta da problemática proposta.

Num primeiro momento, esboçarei o contexto teórico do debate sobre burocracia e democracia no interior da teoria democrática contemporânea. Já na segunda parte deste capítulo a preocupação é com a construção de conceitos operacionais e de um modelo de análise que responda à problemática proposta, do *espaço de poder da burocracia diante de governos locais democrático-populares*.

2.2 - A teoria democrática e as contradições entre participação e burocracia.

Escrever sobre democracia significa entrar num campo “minado” de controvérsias na teoria e na prática política. A nível de teoria (o que interessa aqui) as polémicas vão desde o conceito do que seja a democracia, passando pelos seus fins, e indo até as diferentes dimensões que um regime democrático pode assumir.

Seguindo a preocupação central deste trabalho o foco da discussão se deterá na contradição entre *democracia e burocracia*. Para isso evitarei fazer uma discussão sobre a teoria democrática em todos os tempos em todas as suas tradições. Me limitarei aqui a discussão mais contemporânea, visto que esta questão somente ganha fôlego como problema teórico a partir do início deste século; mais precisamente com a obra de Max Weber, um dos fundadores do pensamento elitista na teoria democrática¹.

Deste modo farei uma contraposição entre duas tradições do pensamento político contemporâneo o elitismo competitivo e o pluralismo como expressão da Democracia legal por um lado, e a Nova esquerda, por outro, com a proposta de democracia participativa².

A) O elitismo competitivo e a concepção tecnocrática da democracia

Fazendo uma trajetória da teoria democrática desde Atenas, pode-se perceber em praticamente todas as suas tradições uma vinculação da idéia democrática com a educação política e com o desenvolvimento moral dos indivíduos. Estes ideais foram acentuados no projeto Iluminista, onde visualizava-se que o desenvolvimento da razão traria consigo liberdade, igualdade, fraternidade, enfim uma democracia radical.

Estes ideais do projeto Iluminista e esta “fé” num futuro emancipador para a humanidade marcaram a obra de autores de tradições inteiramente diferentes e discordantes como, Rousseau, John Stuart Mill e Marx.

Em contraste com estes pensadores do projeto da modernidade, que viam a possibilidade de emancipação humana pela razão, os teóricos do início do século XX

¹ Não quero com isto desconsiderar toda a discussão sobre a temática do Estado, burocracia e democracia feita durante o século XIX, como por exemplo as análises de Marx e Tocqueville sobre 1848 (bonapartismo) ou as de Tocqueville sobre a revolução francesa. Ver Marx (s.d.), Tocqueville (1989 e 1991).

passam a olhar com um certo ceticismo sobre os rumos da sociedade industrial e sobre as possibilidades da democracia num contexto de expansão do poder das burocracias em todos os domínios sociais. A modernidade que até então trazia consigo a utopia do Iluminismo passa agora a ser vista sob a ótica do aprisionamento humano pela racionalidade instrumental. Essa é a visão sociológica de Weber sobre a modernidade. Aqui será vista sua análise da política, que, como tentarei demonstrar refletem muito bem os seus dilemas³.

Weber seguido depois de Schumpeter vai inaugurar a tradição denominada “elitismo democrático” ou também “teoria empírica da democracia”. Foi basicamente no pensamento de Weber que este modelo de democracia foi desenvolvido, apesar dele ter escrito diretamente muito pouco sobre o tema. Mas como grande parte de sua obra pode ser lida como uma exaustiva análise da modernidade, ela também concentra-se na possibilidade de uma sociedade democrática. (Held, 1987: 132; ver também Bellamy, 1994; especialmente capítulo 4).

Pode-se considerar Weber como um liberal “desesperado” com as condições da liberdade individual numa era em que muitos desenvolvimentos econômicos, políticos e sociais estavam minando a autonomia dos indivíduos. A sociedade moderna e seus desenvolvimentos estavam colocando o indivíduo numa “gaiola de aço”, a meu ver a mais sintética e melhor caracterização weberiana da modernidade. E a esta análise da modernidade seguiu-se uma visão muito particular da democracia.

O problema colocado para Weber é de como justificar a democracia diante das condições das sociedades modernas. De saída, para ele, deveriam ser descartadas as

² Estas duas tradições do pensamento democrático, são utilizadas de acordo com a classificação realizada por Held (1987).

³ Talvez uma das obras de Weber que melhor reflete seus dilemas políticos é a sua famosa Conferência “*Política como Vocação*” pronunciada na Universidade de Munique em 1918.

soluções elaboradas a partir do contratualismo⁴, ou seja, a democracia não poderia ser mais justificada a partir da idéia de um acordo moral fundado na lei natural ou nos direitos naturais, devido a grande quantidade de valores e a sua incompatibilidade nas sociedades contemporâneas. Deste modo, uma política liberal moderna só poderia ser defendida em bases *processuais* “bases que enfatizam sua importância como um mecanismo para promover ‘a competição dos valores’ e a ‘liberdade de escolha’ em um mundo racionalizado” (Held, 1987: 135). Assim, a democracia seria antes de mais nada, um arranjo institucional para manter uma cultura política liberal. Sua justificativa se daria sobretudo, pela possibilidade de impedir o poder totalitário.

Weber, em sua Sociologia das formas de dominação, via na dominação racional-legal por meio da organização burocrática, a forma por excelência de exercício do poder nas sociedades modernas, considerando-a como algo inescapável⁵; porém, embora o governo dos funcionários públicos fosse inevitável era necessário impedir que este poder se tornasse esmagador, e esta seria a função da política moderna (Held, 1987: 140; ver também Rech, 1995).

A solução proposta por Weber para o problema da burocratização ilimitada, como apresenta-se em uma obra que escreveu sobre a Alemanha, o clássico “*Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*” encontrava-se num parlamento forte que criaria uma base de treinamento competitivo para líderes políticos e serviria como contrapeso à burocracia (Weber, 1974).

⁴ O contratualismo refere-se a uma tradição da teoria política que remonta a Hobbes, Locke e Rousseau, que tenta explicar (e algumas vezes justificar) a constituição do Estado moderno a partir de um contrato social envolvendo governantes e governados.

⁵ Com relação a inescapabilidade da burocracia nas sociedades modernas Weber assim se refere: “onde o grupo cresce além de um certo tamanho ou onde se torna demasiadamente difícil para qualquer pessoa designada por rotatividade, sorteio ou eleição cuidar da função administrativa. As condições de administração de estruturas de massas são radicalmente diferentes daquelas existentes em pequenas associações que repulsam sobre o relacionamento de vizinhança ou pessoais...A crescente complexidade das tarefas administrativas e a pura expansão de seu âmbito resulta cada vez mais em uma superioridade técnica daqueles que tiveram treinamento e experiência e, portanto, inevitavelmente irão favorecer a continuidade de, pelo menos, alguns dos funcionários. Portanto, sempre existe a possibilidade do surgimento de uma estrutura

A democracia na concepção de Weber, não seria mais que “ (...) um ‘mercado’, um mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por mais votos e pelo poder” (Held, 1987: 143). Ela pode ser melhor entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes. “Por atender uma função seletiva de legitimar os selecionados (por meio de eleições), a democracia é indispensável” (idem: 145).

Deste modo, Weber limitou drasticamente a concepção de democracia advinda da tradição liberal clássica, elaborando um modelo altamente restritivo onde sua função não seria mais do que “uma forma de empossar *líderes políticos qualificados*.” (Held, 1987: 145, grifos meus).

Schumpeter, autor cuja obra marcou de maneira profunda os rumos da ciência política após a primeira guerra, dará continuação ao argumento weberiano, afirmando que o único meio de participação política aberta para os cidadãos são discussões e o voto ocasional. Portanto os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo “público” de tomada de decisões.

Sua principal obra, *Capitalismo, Socialismo e Democracia* de 1942 visa construir uma teoria empírica da democracia, sem qualquer conteúdo normativo. A teoria democrática de Schumpeter é uma dura crítica ao que ele chama de “teoria clássica da democracia”, que, segundo o autor, não encontrava nenhum fundamento na realidade das sociedades contemporâneas. Essas teorias para Schumpeter seriam ‘carregadas de valor’ ao

especial e perene para propósitos administrativos, o que, necessariamente, significa o exercício da dominação” (Weber, apud Held, 1987: 136).

passo que a nova teoria democrática seria científica e empírica, totalmente assentada nos fatos reais da vida política.

Para Schumpeter a democracia é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins. “democracia é um *método político*, ou seja, trata-se de um determinado arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas” (Schumpeter, 1983: 242). O método democrático seria “aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 1983: 269).

Mas qual a justificativa para um regime democrático, e por que ele seria mais preferível que os outros regimes, já que sua única função seria a escolha de líderes políticos em prazos determinados? Seguindo Weber e também a tradição do constitucionalismo, a justificativa da democracia para Schumpeter “seria a capacidade dos cidadãos de substituir um governo por outro e, portanto, de protegerem a si mesmos do risco de que as pessoas encarregadas da tomada de decisões políticas se transformassem em uma força inamovível” (Held, 1987: 151).

Em sua construção teórica, Schumpeter compara a competição política por votos à operação de um mercado econômico. Neste sentido, da mesma maneira que os consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais e os partidos regulam a competição da mesma forma que as associações comerciais e industriais regulam a competição no mercado. A democracia deste modo, não seria mais que um “mercado político”. (Ver Pateman, 1992; Held, 1987; Macpherson, 1978; Avritzer, 1996).

Uma das premissas para as democracias contemporâneas apresentarem-se tal como descritas por Schumpeter, era, segundo este autor (na esteira do pensamento de Weber), a extensão da atitude racional e calculista a um número cada vez maior de setores

da vida. Isso para Schumpeter teria importantes conseqüências para a natureza da sociedade moderna, que exigiria como

“condição para o seu bom funcionamento um ordenamento imparcial e funcional; que apenas *‘governos de especialistas’* podem dirigir os *aparatos administrativos do Estado em sua tarefa de regulamentar e controlar*; e que apenas um modelo altamente restritivo de democracia pode ser sustentado nas circunstâncias contemporâneas (...) A burocratização é a base da administração moderna e do governo democrático (...) Ao contrário de Weber, Schumpeter considerava a burocracia compatível com a democracia(...)” (Held, 1987: 154-155, grifos meus).

Com esta formulação brevemente sintetizada acima, Schumpeter pretendeu construir uma teoria “realista” da democracia, que se limitasse a descrever o realmente existente. O problema é, como afirma Macpherson (1978) que este modelo assumiu, ao mesmo tempo, um caráter descritivo das democracias contemporâneas como também um caráter justificativo das mesmas: “Não apenas o modelo de mercado parece corresponder, e portanto explicar, ao verdadeiro comportamento político das principais partes componentes do sistema político - os votantes e os partidos; ele parecia também justificar aquela conduta, e daí todo o sistema” (Macpherson, 1978: 83).

Pode-se afirmar com certa segurança que a preocupação central dos teóricos do elitismo e de todos os seus desdobramentos posteriores como o pluralismo está em construir um modelo da *estabilidade do sistema político*; daí sua preocupação com um modelo realista que desse conta de explicar as democracias ocidentais desenvolvidas. Com isso poderiam justificá-las como o único modelo “democrático” de organização do sistema político. Como afirma Macpherson “nada menos que a magia do mercado pode explicar o sucesso do sistema, e nada mais é necessário para justificá-lo” (1978: 86).

Macpherson, um dos críticos mais contundentes a esse modelo afirma que o mercado político não é tão democrático assim, pois o equilíbrio que ele produz é um

equilíbrio na desigualdade, e que a soberania que proclama oferecer é em grande medida uma ilusão.

Assim, parece claro que o elitismo competitivo como o modelo por excelência, descritivo e justificativo das democracias ocidentais, é perfeitamente compatível com o *governo da burocracia*; pois num momento em que a apatia política é justificada como contribuindo para o equilíbrio do sistema e em que a participação política é limitada ao processo eleitoral, o único discurso competente para a tomada de decisões públicas passa a ser o dos líderes políticos e da burocracia. Isto fica claro como demonstra Macpherson, na crise econômica dos anos 30:

“Essa exigência ficou patente durante a catastrófica depressão econômica de início dos anos 30 em todas as nações ocidentais. A necessidade de intervenção do Estado na Economia de acordo com orientações keynesianas, a fim de manter a ordem capitalista, significava uma necessidade cada vez maior de afastar decisões políticas de qualquer conformidade democrática: *só os especialistas, cuja argumentação se acreditava além da compreensão dos votantes, podiam salvar o sistema. O conselho dos especialistas foi seguido, e salvou o sistema nas três ou quatro décadas seguintes. O modelo (elitista) estava, portanto, desde os seus próprios inícios na década de 40, compreensivelmente alinhado contra a participação democrática.* Mas com as desilusões crescentes com os resultados desse capitalismo regulado pelo Estado nas décadas de 60 e 70, a adequação do modelo (elitista) está sendo cada vez mais discutida” (Macpherson, 1978: 95, grifos meus).

Neste mesmo sentido, quando Schumpeter, baseado na psicologia de massas promove todo um ataque ao agente humano individual, qualificando as massas como “um rebanho em debandada”, está-se a um curto passo de produzir como consequência política que “‘o povo’ necessita de ‘governantes’ que sejam engenheiros capazes de tomar as decisões técnicas corretas sobre a ordenação dos assuntos humanos. *As ‘elites competitivas’ de Schumpeter estão apenas um passo distantes desta visão tecnocrática - uma visão que é tanto anti-liberal quanto anti-democrática*” (Held, 1987: 164, grifos meus).

Na seqüência, a vertente pluralista⁶ corrigiu a deficiência na análise schumpeteriana, onde o cidadão é visto como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo das elites, onde não existe nenhuma atenção a grupos intermediários e instituições de interesses. Os pluralistas no entanto aceitaram a visão dos elitistas de que o que distingue as democracias das não-democracias são as formas (métodos) pelos quais os líderes políticos são selecionados (Held, 1987: 168). Assim, a democracia parece não requerer um alto nível de envolvimento ativos de todos os cidadãos, ou melhor, tal envolvimento seria até prejudicial a um regime democrático, devido a uma “predosposição autoritária” presente nas classes populares:

“Mas aqui podemos deparar com um problema adicional, pois a evidência corrente sugere que, nos Estados Unidos, quanto mais baixa a classe econômica do indivíduo, mais autoritárias suas predisposições e menos ativo politicamente ele provavelmente será. Dessa maneira, se um aumento de atividade política traz os indivíduos de mente autoritária para a arena política, o consenso sobre as normas básicas entre os politicamente ativos deve estar declinando. Na medida em que o consenso declinar, cabe esperar que, após algum retardo, decline também a poliarquia” (Dahl, 1989: 90).

Para os pluralistas a participação ativa dos segmentos sociais organizados produziu uma sobrecarga de demandas nas agendas governamentais e conseqüentemente uma disfuncionalidade na sua capacidade regulatória. Este argumento, associado ao crescente grau de desconfiança nas instituições do Estado de bem estar social, foram utilizados com sucesso pela chamada Nova direita (Held, 1987: 220) para defender limites à democracia de massas.

O problema do elitismo e do pluralismo, mesmo com todas as suas reformulações, é que eles não conseguiram escapar de uma concepção restritiva da cidadania política. Participar, nesta concepção significa “depositar um voto na urna de quatro em quatro anos”. Assim, limitar a participação ao voto periódico seria uma

⁶ Não quero com isto, desconsiderar as grandes diferenças que formam o corpo teórico da teoria política pluralista, e sim ressaltar alguns aspectos de sua continuidade em relação ao elitismo.

condição fundamental para o bom desempenho do sistema, pois com isso ficaria garantido que o “consenso democrático” estaria assegurado. Se houvesse uma participação mais ativa de toda a população nos negócios públicos, devido à “personalidade autoritária” presente nas classes populares, a entrada dessas num espaço público comprometeria tal consenso.

Creio que uma das conseqüências políticas dos argumentos formulados pelos teóricos elitistas e pluralistas, é um problema que Weber já havia visualizado no início do século: *a expansão do poder da burocracia*. Como procurei demonstrar, a solução de Weber através de um parlamento forte com lideranças políticas atuantes não foi uma resposta satisfatória; e após Weber a tradição elitista não viu maiores contradições entre a expansão da burocracia e democracia, pois um regime político democrático seria até mesmo compatível com a burocracia, como chega a afirmar Schumpeter.

Parece que esta redução drástica da idéia democrática operada pelos elitistas e pluralistas contribuiu⁷ para a consolidação do que Poulantzas (1985) denominou de *estatismo autoritário*, que seria a forma de organização “democrática” das sociedades contemporâneas⁸. Ele caracterizaria-se sobretudo pela predominância cada vez maior assumida pelo executivo e pela burocracia do Estado em relação às instituições da democracia representativa.

“pela monopolização acentuada, pelo Estado, do conjunto de domínios da vida econômico-social *articulado* ao declínio decisivo das instituições da democracia política e à draconiana restrição, e multiforme, dessas liberdades ditas ‘formais’ de que se percebe, agora, que elas vão por água abaixo, na realidade. Ainda que algumas dessas modificações estejam em ação há muito tempo, o atual Estado indica uma verdadeira virada em relação às formas de Estado precedentes” (Poulantzas, 1985: 234).

⁷ Com isso não quero afirmar que a limitação da democracia tenha sido o fator determinante na formação do estatismo autoritário.

⁸ O estatismo autoritário não pode ser confundido com novos Estados de exceção. Este Estado não é nem a forma nova de um verdadeiro Estado de exceção, nem, propriamente a forma transitória para um tal Estado: ele *representa a nova forma ‘democrática’ da república burguesa na fase atual*” (Poulantzas, 1985: 240, grifos no original). Para Poulantzas pois, “Toda a forma democrática de Estado capitalista comporta tendências totalitárias” (1989: 241)

Como tentei demonstrar nestas poucas páginas sobre o elitismo e sobre o pluralismo, parece haver uma relação quase de complementaridade entre as democracias organizadas desta forma e a expansão do poder da burocracia. Isso provoca um grande prejuízo para as próprias instituições da democracia representativa, abrindo espaços para que se desenvolva cada vez mais aquilo que se denominou de “estatismo autoritário”.

b) Democracia participativa e burocracia: relações mal resolvidas

Inspirados nas idéias de Rousseau, nos anarquistas e pelo que foram chamadas de posições marxistas “libertários” e pluralistas⁹, e descontentes com os rumos da teoria democrática no pós-guerra (Held, 1987: 119-122), surgiram a partir dos anos 70, autores (Pateman, 1992; Macpherson, 1978; e Poulantzas, 1980) preocupados com um novo modelo de democracia, que Held (1987:229) denomina de “democracia participativa”¹⁰.

Nesta formulação, apesar das diferenças teóricas entre seus autores, a idéia do indivíduo livre e igual continua sendo questionada como fez o marxismo clássico, pois a existência formal de certos direitos, mesmo sendo reconhecida sua importância, é de pouco valor se as pessoas não podem gozar deles, pois “as desigualdades de classe, de sexo

⁹ Na democracia ateniense podem ser encontradas as bases de uma vida ética na política, e a idéia de autogoverno pelos cidadãos da *polis*. Em Rousseau e em J. S. Mill pode ser encontrada a dimensão educativa da participação; a participação enquanto educadora para uma vida cívica. Mill além disso, traz outro aspecto essencial para a democracia participativa nas sociedades complexas, ou seja, a idéia do exercício da participação sendo realizado por excelência no nível local. Em Marx a contribuição fundamental é quanto aos limites impostos à democracia nas condições de desigualdade de poder econômico, e a colocação de que uma verdadeira democracia só poderá existir com o fim da dominação de classes, entrando a própria estrutura econômica da sociedade no âmago do projeto democrático.

¹⁰ Esta matriz do pensamento político contemporâneo se desenvolveu basicamente a partir de três questões: (1) como uma crítica aos rumos do “socialismo real”, (2) como resultado das convulsões políticas dos anos 60 (principalmente o maio de 68 na França) e (3) dos debates internos da esquerda e da insatisfação com os rumos da democracia liberal, nos moldes descritos pelo elitismo e pelo pluralismo. Conciliar socialismo e democracia, bem como responder a temas emergentes levantados pelos novos movimentos sociais, como o

e de raça reduzem substancialmente a extensão em que pode-se afirmar, legitimamente, que os indivíduos são ‘livres e iguais’” (Held, 1987: 230).

Poulantzas, por exemplo, afirma que uma política de esquerda nas condições contemporâneas deve descartar de saída a idéia de democracia direta na base, que, para este autor, constitui o centro de todos os desvios autoritários dos regimes socialistas. Para o autor de *O Estado, o poder, o socialismo* a idéia de substituição pura e simples da democracia representativa por uma democracia de base, somente poderia cair em autoritarismo, pois cria um vácuo institucional que necessariamente é preenchido pela burocracia. E aí situa-se o seu dilema:

“ou bem manter como estado o Estado existente, atendo-se apenas a democracia representativa na qual se introduz modificações secundárias, o que leva ao estatismo social-democrata e ao parlamentarismo liberal. Ou bem ater-se apenas à democracia direta na base ou movimento autogestor, o que conduz inelutavelmente, a um prazo mais ou menos longo, a um despotismo estatista ou a uma ditadura dos especialistas. *Como compreender uma transformação radical do Estado articulando a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades (que foram também uma conquista das massas populares) com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação dos focos autogestores, esse é o problema essencial de uma via democrática para o socialismo e de um socialismo democrático*” (Poulantzas, 1985: 293, Grifos Meus).

Deste modo o autor situa-se numa posição que vai além da justaposição rígida entre liberalismo e marxismo. Seu modelo de democracia para uma sociedade socialista parte de uma articulação “da transformação da democracia representativa e do desenvolvimento de formas de democracia direta na base ou movimento autogestor”. Somente assim, para Poulantzas “poderia se evitar o estatismo autoritário” (1985: 301).

Nesta concepção, a permanência da democracia representativa é condição fundamental: “Trata-se certamente, através de todas suas transformações, de uma permanência e continuidade da democracia representativa: continuidade não no sentido de

feminismo e o ambientalismo, que já não se enquadravam no paradigma da luta de classes, era o desafio

uma lamentável sobrevivência que se suporta apenas por não se poder fazer diferente, mas de uma condição necessária do socialismo democrático” (idem: 0301).

Porém o que Poulantzas não diz é como estes processos devem ocorrer, quais as estratégias, os formatos para as instituições e como se inter-relacionariam democracia direta e democracia representativa, ao invés disso, ele enfatiza que não existem receitas fáceis. Além disso, no que se refere ao tema da burocracia, apesar de Poulantzas fundamentar toda sua formulação numa análise da ascensão do poder do aparelho executivo e da burocracia nas sociedades contemporâneas, ele não produz respostas quanto às possíveis contradições entre este poder estabelecido e nova modalidade de democracia formulada por ele. Que haveriam contradições e conflitos isto é certo, porém onde e como? Isto fica sem respostas.

Um outro autor a contribuir para a formulação teoria da democracia participativa é C. B. Macpherson. Ele advoga a favor de um sistema que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. Porém o próprio sistema partidário deveria ser reorganizado de acordo com princípios de maior responsabilidade, portanto com menos hierarquias e com mais transparência perante os eleitores. A democracia direta limitar-se-ia a organizações auto-administradas no local de trabalho e nas comunidades locais.

Tal modelo, tanto quanto o de Poulantzas permanece um tanto vago sem estabelecer por exemplo, como se daria esta relação entre democracia direta e representativa. Além disso, Macpherson nem toca neste Estado todo poderoso, impermeável as demandas formuladas de forma participativa. Isto parece ser um problema de “ponto de partida” para Macpherson fazer uma crítica à democracia liberal, porém se torna um não-problema diante de uma sociedade participativa.

Um outro nome que vem contribuindo com a formulação de uma teoria da democracia participativa é o de Carole Pateman, que parte de autores como Rousseau, Mill e David Colle, para reafirmar o conteúdo moral da participação. Segundo Pateman, a participação engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o ceno de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais.

Para a autora, o cidadão moderno é desinteressado pela política porque é pouco incentivado a participar. Ele vê a política como algo distante de seu dia-a-dia e portanto nenhum senso de eficácia em sua participação. Deste modo, desenvolver canais de participação significa estimular a formação de um senso de eficácia política nos cidadãos, de fazer os cidadãos sentirem que são importantes nos resultados do sistema político como um todo. A estrutura do mundo moderno corporativo torna essencial que os direitos políticos dos cidadãos sejam complementados por um conjunto similar de direitos na esfera do trabalho e nas comunidades locais.

Para Pateman, é na formulação dos fundamentos ou da justificação da democracia que encontramos a principal diferença entre os elitistas e os participativistas.

Para os últimos:

“a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *'feedback'* do *output* para o *input*” (Pateman, 1992: 62).

Como os outros autores desta linha trabalhados anteriormente, Pateman não pensa que a democracia representativa deva ser varrida pela democracia direta, nem pensa que a completa igualdade e liberdade podem ser criadas na administração - auto-

administração de todas as esferas. Também afirma a autora que a democracia participativa terá que enfrentar vários limites e lutas, por exemplo, a questão da liderança e da eficiência.

No modelo de Pateman, as instituições da democracia representativa seriam preservadas, como partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas - e haveria participação ao nível local complementada por competição entre partidos e grupos de interesse.

O problema é que Pateman, assim como o de todos os outros autores trabalhados anteriormente pouco dizem sobre a forma como a economia deveria ser organizada, como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta, e muito menos como seriam postos limites ao âmbito e ao poder das organizações administrativas. Para Pateman isso sequer parece ser um problema para a estruturação de uma sociedade participativa.

É diante destes questionamentos que percebe-se a fragilidade da democracia participativa enquanto um modelo de organização política. Os autores alinhados nesta perspectiva, tentaram resolver as complexas relações entre “liberdade individual, questões de justiça distributiva e processos democráticos, deixando tudo ao sabor de um processo coletivo de tomada de decisões”. Deste modo ficaram extremamente vulneráveis a crítica (Held, 1987)

A partir destas críticas aos participativistas, Held propõe seu modelo, também participativo, que surge de um confronto entre Nova esquerda e Nova direita. “O enfoque que descrevo envolve uma tentativa de reconceituar uma noção-chave comum a várias tendências do pensamento político e de mostrar como aspectos destas perspectivas poderiam, e na verdade deveriam, ser integrados em uma posição alternativa” (Held, 1987: 242).

O conceito-chave do modelo de Held é o que ele denomina de *princípio da autonomia*, que seria o ponto de união entre as várias tradições do pensamento democrático. Este princípio conota sobretudo a capacidade dos seres humanos da razão auto-consciente, de sua capacidade de julgar, de deliberar e de fazer escolhas racionais entre alternativas diferentes. A partir deste princípio “os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente de obrigações iguais) para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos de outros” (Held, 1987: 245).

Para Held, a concretização do princípio da autonomia só pode ser efetuada com a adoção de um enfoque eclético, valendo-se de prescrições tanto do marxismo como do liberalismo. Neste sentido, “uma maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia. O princípio da autonomia deve ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação ilimitada ou não circunscrita” (idem: 253).

Diante disso, salienta o autor, deve-se considerar a necessidade de atribuir importância fundamental a determinados princípios liberais como uma estrutura impessoal de poder público, uma Constituição para garantir e proteger direitos, de uma diversidade de centros de poder dentro e fora do Estado, e de mecanismos para promover a competição e o debate entre plataformas políticas alternativas. Isso tudo, entre outras coisas, significa uma confirmação da noção liberal fundamental de que a separação do Estado da sociedade civil deve ser um aspecto central de qualquer ordem política democrática. E daí também a importância de instituições estatais centralizadas para exercer a legislação, impor direitos, promulgar e implementar políticas “Instituições eleitorais representativas, incluindo o

sistema parlamentar e de partidos concorrentes, são um elemento inescapável para autorizar e coordenar estas atividades” (idem: 254).

Segundo Held, para a concretização do princípio da autonomia, trata-se sobretudo de se estabelecer um processo dual de democratização, preocupada por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil.

“O princípio da autonomia só pode ser concretizado através do reconhecimento da indispensabilidade de um processo de ‘dupla democratização’: a transformação interdependente tanto do Estado quanto da sociedade civil. Um tal processo deve ter como premissas a aceitação do princípio de que a divisão entre o Estado e a sociedade civil é um aspecto central da vida democrática e a noção de que o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital. Mas, é claro, reconhecer a importância destas duas posições equivale a reconhecer a necessidade de retrair, de forma substancial, suas conotações tradicionais” (idem: 255).

Este duplo processo de democratização, que permitiria maior participação das massas no processo político, traz uma questão que permeia toda a tradição da democracia participativa, e que, como tentei demonstrar, foi tratada de maneira secundária por estes autores, ou seja, a relação entre expansão (radicalização) da democracia e o aumento de poder do Estado e de sua burocracia. Pois, como questiona Held, *podem as exigências da vida pública democrática (debate aberto, acesso a centros de poder, participação geral, etc.) ser reconciliadas com aquelas instituições do Estado (do executivo a ramos do serviço civil) que florescem no sigilo e controlam os meios de coerção e que desenvolvem seu próprio ímpeto e interesses, tornando-se, como disse Weber, gaiolas ‘duras como aço’, impermeáveis às demandas do demos?*

Isto traz à tona a necessidade de se explorar os meios de como a soberania do parlamento pode ser estabelecida sobre o Estado e de como a soberania da sociedade pode ser estabelecida sobre o parlamento. E aí novamente cai-se num círculo vicioso, pois “Sem uma sociedade civil segura e independente, o princípio da autonomia não pode ser

concretizado. Mas sem um Estado democrático, comprometido em proporcionar rígidas medidas redistributivas, entre outras coisas, a democratização da sociedade civil tem poucas chances de sucesso” (idem: 260). A idéia de dupla democratização seria então a solução possível, tendo como fundamento os movimentos já presentes no interior da sociedade, que lutam por mais participação, melhor qualidade de vida, pela não dominação pelo sexo, etc...

Como conclusão a esta seção, pode-se afirmar que os teóricos da democracia participativa, no momento em que atribuem um conteúdo moral à ela e tentam radicalizá-la nas condições das sociedades contemporâneas, de certa forma, conseguem em termos normativos, superar os limites das democracias descritas (e justificadas) pelo elitismo e pelo pluralismo, ou seja, de que as democracias contemporâneas organizadas na forma do elitismo competitivo ou do pluralismo, limitando-se somente ao seu caráter representativo acabam abrindo espaços e liberdades para a expansão do poder burocrático.

O problema é que estes teóricos participativistas deram pouca (ou nenhuma) atenção aos problemas decorrentes da tentativa de implementar uma democracia participativa diante de um poder que já encontra-se constituído e cristalizado na cultura política da maioria das sociedades democráticas contemporâneas, que é a burocracia.

Assim, creio que estes problemas e contradições só poderão ser visualizados e analisados a partir do nível empírico, pois só a partir de experiências concretas de construção de novos formatos institucionais que ampliem a democracia representativa, é que serão percebidas as contradições e crises entre a burocracia e democracia.

Desta forma, as experiências desenvolvidas no Brasil, de governos locais “democrático-populares” constituem um interessante objeto de análise, pois através de práticas como o Orçamento Participativo, Planejamento Participativo e Conselhos setoriais de gestão de políticas públicas, a população delibera diretamente sobre a destinação dos

recursos públicos, rompendo, deste modo, com as fronteiras tradicionais da representação. Assim, a partir de um estudo de caso específico (A Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre) tentarei visualizar os conflitos institucionais criados pela introdução da participação no sistema político municipal, e de modo mais específico, analisar as transformações do espaço de poder da burocracia no interior de um governo com propostas de radicalização da democracia.

Na próxima seção, farei um afinamento dos conceitos, para fins de sua operacionalização no estudo de caso. Centrarei a atenção, na questão específica do delimitação do espaço de poder burocracia diante de inovações políticas que “caminham” em direção a uma democracia participativa.

2.3 - Democracia e burocracia: conflitos e espaço de poder.

O propósito desta seção é delimitar conceitualmente a questão principal desta pesquisa, ou seja, as transformações do espaço de poder da burocracia num contexto de uma gestão democrático-popular.

A) As dimensões do conceito de burocracia

A reflexão sobre a burocracia estatal apesar de uma longa trajetória nas análises da Ciência Política e da Administração, ainda apresenta grandes déficits, dentre os quais, falta de compreensão de sua dinâmica interna e suas especificidades por parte dos

cientistas políticos e ausência de contextualização política por parte dos estudos de administradores¹¹.

As observações que seguem movem-se tendo consciência destas deficiências na análise deste fenômeno. Tentarei estabelecer aqui apenas um referencial de análise, visto este não ser um trabalho de construção teórica e sim de utilização do referencial teórico disponível para a análise de uma situação concreta.

O debate teórico sobre a burocracia, como seria de se esperar, segue os contornos do debate sobre o Estado, segundo Gouvêa, oscilando entre versões *instrumentalistas* “que encaram o fenômeno burocrático numa sociedade capitalista como mais uma manifestação da luta de classes, onde a burocracia cumpriria o papel de executora dos interesses das classes dominantes”, e versões *autonomistas* “que encaram a burocracia como uma casta detentora de interesses, prestígio e espaço de poder próprios”. Também destaca Gouvêa uma terceira visão, onde a burocracia seria “um agente do Estado moderador que atua ‘entre as classes’ em benefício dos despossuídos” e a visão liberal “que a considera agente de um Estado cujos poderes são delegados pela sociedade”. Por último aparece uma visão que tenta “superar estes princípios teóricos, encarando o fenômeno burocrático como um fato social diferenciado e complexo que coloca seus agentes em relações contraditórias “tanto que sua posição na estrutura de dominação política pode variar significativamente’ de sociedade para sociedade” (Oszlak, 1984: 256-258).

Não pretendo entrar nesta interminável discussão sobre se a burocracia constitui uma nova classe ou se é um estamento ou um instrumento das classes dominantes. Tentarei, sim, neste espaço, demarcar as dimensões conceituais deste fenômeno.

¹¹ Este déficit nas análises sobre Burocracia é indicado por Oszlak em meados dos anos oitenta e ressaltado por Gouvêa (1994) em sua tese de doutoramento.

Uma primeira tarefa a ser feita é a genealogia do conceito verificando seus usos na história do pensamento sócio-político. Para Girglioli o termo burocracia apresenta em sua história uma grande ambigüidade e imprecisão conceitual, tendo sido utilizado para indicar desde a disfuncionalidade organizativa¹², a anti-democraticidade dos aparelhos de partido¹³ até técnica de administração pública¹⁴. Ressalta o autor que estas três acepções do termo confluíram no vocabulário das ciências sociais modernas, originando uma extraordinária proliferação conceitual.

“Recentemente um autor identificou até sete conceitos modernos de burocracia (Abrow, 1970, pp. 113-43) e perante esta ambigüidade do termo alguns estudiosos se questionaram se não seria mais oportuno considerar o vocabulário da burocracia como um exemplo das incertas formulações das ciências sociais primitivas e eliminá-lo do léxico científico moderno” (Girglioli, 1992: 124).

Essa pessimística conclusão, pode ser evitada, de acordo com Girglioli se for utilizado como ponto de referência à conceituação dada por Max Weber. Foi Weber o primeiro autor a estabelecer uma consistência conceitual para o termo burocracia, considerando-a uma “variante moderna das soluções dadas ao problema geral da administração” (Girglioli, 1992: 125).

¹² Esta foi a primeira aplicação dada ao termo Burocracia; o qual foi empregado, pela primeira vez, na metade do século XVIII, por um economista fisiocrático, Vicent de Gourney, “para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano. [...] Este uso do termo é também aquele que mormente se institucionalizou na linguagem comum e chegou aos nossos dias para indicar criticamente a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos, em suma, a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas” (Girglioli, 1992: 124).

¹³ Utilizado basicamente pela literatura marxista para indicar a progressiva rigidez do aparelho do partido e do Estado em prejuízo das exigências da democracia de base. (Girglioli, 1992).

¹⁴ Trata-se de uma utilização do termo Burocracia num sentido técnico através de “estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre *Bureausystem*, o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente, que, no início do século XIX, substitui os velhos corpos administrativos colegiais. A ênfase destas obras é normativa e se refere especialmente à precisa especificação das funções, à atribuição de esferas de competência bem delimitadas, aos critérios de ascensão e de carreira. Por essa tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível” (Girglioli, 1992: 124).

O conceito weberiano de burocracia se enquadra na sua tipologia das formas de dominação¹⁵, sendo os dois elementos centrais desta, a legitimidade e o quadro administrativo. Com relação à legitimidade, Weber faz uma distinção entre domínio legítimo e ilegítimo, e dentro do primeiro entre carismático¹⁶, tradicional¹⁷ e racional-legal.

A dominação racional-legal, pode ser considerada a forma de dominação típica ao Estado¹⁸ moderno, sendo caracterizada, do ponto de vista da legitimidade, pela existência de normas legais formais, abstratas e universais e, do ponto de vista do aparelho, pela existência de um *staff* administrativo burocrático¹⁹. Weber, define portanto a burocracia *como a estrutura administrativa, de que se serve o tipo mais puro do dominação racional-legal*²⁰.

Segundo Girglioli (1992) a conceituação do termo burocracia foi o aspecto menos original de Weber, pois, todos os seus aspectos eram encontráveis na Ciência Política alemã de sua época, porém, paradoxalmente, foi o tema que gerou maiores discussões, sendo objeto de intermináveis debates. As características da burocracia são as seguintes (Weber, 1992):

- 1) Existência de regras abstratas, às quais estão vinculados os detentores do poder, o aparelho administrativo e os dominados.
- 2) Hierarquia, divisão do trabalho, rígida separação entre pessoa e cargo e funções exercidas de modo continuado e com base em documentos escritos.

¹⁵ Vide Weber (1992) Especialmente Parte I, capítulo 3: Los tipos de dominación e Parte II, capítulo 9: Sociología de la dominación.

¹⁶ O domínio carismático é legitimado pelo reconhecimento dos poderes e das qualidades excepcionais do chefe e o seu aparelho consiste tipicamente no grupo dos 'discípulos', isto é, dos indivíduos escolhidos pelo chefe entre os membros da comunidade carismática.

¹⁷ A dominação tradicional é constituída pela crença nas regras e nos poderes antigos, tradicionais e imutáveis enquanto o aparelho pode assumir quer formas patrimoniais quer feudais.

¹⁸ "Por Estado deve entender-se um instituto político de atividade continuada, quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente" (Weber, 1992: 43).

¹⁹ Para Weber o desenvolvimento da Burocracia "constitui, por exemplo, a célula germinativa do Estado moderno" (1992: 145).

²⁰ Sobre o conceito de burocracia em Weber, a bibliografia é extensa. Uma boa sistematização pode ser encontrada em Lefort (1984: 17-53), Beetham (1994) e Dreifuss (1993).

3) O pessoal empregado por uma estrutura administrativa burocrática é tipicamente livre, é assumido contratualmente e, em virtude de suas específicas qualificações técnicas, é recompensado através de um salário estipulado em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e considera o próprio trabalho como uma ocupação em tempo integral.

A burocracia garantiria sobretudo, as condições institucionais para o exercício da dominação racional, marcada sobretudo pela estabilidade, impessoalidade, distinção entre público e privado, contratualidade e previsibilidade.

Porém Weber não se limitou a tratar do fenômeno da burocracia de maneira estática, mas construiu também um modelo dinâmico de análise, considerando em primeiro lugar alguns pressupostos historicamente importantes para o surgimento e a formação dos aparelhos burocráticos²¹ e mais importante que isso, os potenciais conflitos que poderiam existir entre a *política e a burocracia*²² (Girglioli, 1992; Gouvêa, 1994).

Neste sentido, para Weber o Estado moderno, independentemente de seu regime político, não poderia prescindir da burocracia: “a única alternativa correspondente na administração pública seria o diletantismo” (Girglioli, 1992: 127). Isto acarreta implicações relevantes para o exercício do poder, pois ao partido político que chega ao poder, não basta derrotar outros líderes no campo eleitoral, mas também conseguir “barrar” a autonomização do quadro administrativo, pois:

“O controle da burocracia torna-se particularmente difícil pelo fato de que o detentor de poder se encontra na posição de um diletante em relação aos funcionários que podem usufruir da própria competência técnica e se utilizar do segredo do ofício para rejeitar inspeções e controles. (...) Se o aparelho burocrático consegue usurpar o processo político e legislativo, será preciso falar de um processo de burocratização que ultrapassou os limites do sistema de domínio legal e lhe transformou a estrutura” (Girglioli, 1992: 127).

²¹ Eles se reduzem substancialmente a três: a existência de um sistema racional-legal, o desenvolvimento de uma economia monetária e a expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas (Girglioli, 1992).

²² Sobre a análise do conflito entre política e burocracia, vide: Weber (1993); Reis (1989); Pinheiro (1996); Gouvêa (1994); Ozslak (1982) entre outros. Esta questão já foi tratada na seção anterior, na discussão sobre a contradição entre democracia e burocracia no interior da teoria democrática contemporânea.

Visualiza-se em Weber, então, duas dimensões do conceito de burocracia, uma *administrativa* e outra *política* (Martins, 1974).

Na dimensão **administrativa** o conceito refere-se à *forma peculiar de organização* por meio da qual procura-se imprimir um caráter objetivo, neutro, impessoal e calculável ao funcionamento do *staff* administrativo, diferenciando-se portanto da administração patrimonial e da carismática e de seus fatores desordenantes²³. Como descrita por Weber, seria a forma de organização da dominação típica do Estado moderno. Enfim “A burocracia racional-legal constituiria para ele a forma superior de administração, garantindo a racionalidade contra a arbitrariedade e a tirania” (Reis, 1989: 16).

Neste sentido, a meta final do processo de burocratização seria a de elevar ao máximo possível a racionalidade e portanto a eficiência do sistema organizacional “permitindo a adequação dos meios aos fins e o cálculo rigoroso dos resultados previsíveis da ação” (Martins, 1974: 30).

Porém esta dimensão administrativa do termo burocracia perde boa parte do seu sentido diante da complexidade atual do Estado, pois como salienta Offe (1984), Weber tinha em mente que a racionalidade da ação burocrática situava-se no fato de que organizado dessa forma, o poder estatal teria possibilidades máximas de realização (e portanto de eficiência). Porém a racionalidade da ação burocrática torna-se crescentemente inconfiável, ou seja, torna-se *não funcional* ao desenvolvimento capitalismo .

“A racionalidade burocrática não assegura, e possivelmente contraria a racionalidade política do sistema nas condições do Estado de bem-estar capitalista. A dominação burocrática não é, como acreditava Weber, o critério estrutural irreversível de todas as sociedades futuras, mas está vinculada a certas fases históricas e pode ser transcendida, na medida de uma racionalidade sistêmica de nível superior. Os dois critérios de racionalidade só são congruentes sob condições sociais nas quais a aplicação fiel de regras abstratas baste para simultaneamente preencher as funções

²³ Como a não distinção entre o que é público e o que é privado, critérios pessoais na alocação dos recursos, recrutamento de pessoal por critérios pessoais e não meritocráticos, etc...

sociais que cabem ao subsistema da administração estatal” (Offe, 1984: 218).

Já na acepção **política** do conceito de burocracia, ela é descrita como o *staff administrativo* “que se autonomizou, açambarcando em suas mãos, em detrimento da elite dirigente, o poder de decidir sobre o comportamento da organização” (Martins, 1974: 32). Esta autonomia, como coloca Martins, é *relativa*, devido à incapacidade desta burocracia em romper com a ordem social vigente, com os padrões de sociabilidade existentes; porém mesmo assim há um espaço para uma emancipação burocrática “Para que esta ocorra, basta que se desenvolva no staff administrativo a capacidade de se opor com êxito às diretrizes traçadas pela liderança oficial da organização” (1974: 32).

É nesta dimensão política (ou dinâmico-histórica) do conceito de burocracia que situa-se todo o temor weberiano da ascensão deste poder nas sociedades modernas (descrito na seção anterior). Sua análise da modernidade aponta para a difusão deste poder sobre todas as estruturas sociais, desde o aparato do Estado até as empresas privadas e demais organizações, funcionando como tentáculos sobre a sociedade, aprisionando os indivíduos no exercício da racionalidade instrumental e com isso fazendo desaparecer todo “encantamento do mundo” (Weber, 1994). Além disso Weber aponta para as consequências autoritárias da ascensão deste poder, que, no âmbito do Estado tenderia a desconsiderar e a abolir as funções políticas tradicionais de instituições como o parlamento e proclamar para si a interpretação dos interesses da nação, como representantes do “interesse público”. É aí que encontra-se o dilema weberiano, pois ao mesmo tempo que a organização burocrática seria a forma superior de administração que garantiria a racionalidade contra a arbitrariedade e a tirania, essa mesma superioridade técnica da burocracia colocaria em perigo a liberdade “na medida em que poderia sancionar novas

arbitrariedades, essas agora anônimas, ‘sem face’” (Reis 1989: 16). Estaria aí colocado o dilema *Política x Burocracia*.

Voltando a atenção agora para o objeto de pesquisa, surgem alguns questionamentos que a classificação até aqui realizada sobre o conceito de burocracia não permite responder: *visto que o objeto de pesquisa centra-se numa Secretaria do Planejamento que responde sobretudo pelas questões urbanas do município de Porto Alegre e onde seus funcionários têm sobretudo uma formação técnico-científica, como enquadrá-la no conceito de burocracia? visto que o objeto da pesquisa pressupõe considerar não somente o staff administrativo, mas principalmente a instituição na qual este staff faz parte, como também fazer esta classificação?*

A resposta a primeira questão envolve a discussão sobre a diferenciação entre os conceitos de burocracia e tecnocracia, enquanto que a segunda envolve uma discussão que perpassa toda a teoria social que é a relação entre ator e estrutura.

Naturalmente, não pretendo resolver estes dilemas teóricos da sociologia política. Trata-se aqui de operacionalizar conceitos, e neste caso, a *lógica dos argumentos* de Otávio Ianni (1991) na formulação de seu conceito de *tecnoestrutura estatal*, desenvolvido na análise sobre o planejamento econômico no Brasil, é particularmente interessante, pois, permite uma saída teórica para estes questionamentos colocados.

Para Ianni a tecnoestrutura estatal corresponde a um estágio novo no desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento.

“(...) à medida que cresceu a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico, cresceram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, a sistematização dos dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle da execução e a avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos. Isto é, à medida que crescia a importância relativa e absoluta da participação do Estado na economia, havia uma contínua incorporação dos conselheiros, assessores, técnicos, engenheiros, estatísticos, economistas

nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental. Pouco a pouco, formou-se uma dependência muito especial do Poder executivo, com os característicos de uma nova estrutura burocrática. Ou seja, progressivamente os [técnicos] (...) foram constituindo uma categoria especial, no âmbito do sistema político-administrativo. Devido ao estilo de pensamento peculiar desse grupo (um tipo de pensamento técnico-científico), em contraposição ao pensamento político, que tendia a predominar em outras esferas do poder, as pessoas que compunham essa tecnoestrutura estatal passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo. Assim, a hipertrofia crescente do Executivo (em detrimento do Legislativo) caminha de par em par com a crescente importância do grupo que compõe essa nova estrutura burocrática. (...)” (Ianni, 1991: 312, grifos meus).

Deste modo, segundo Ianni, no processo de expansão do Estado no Brasil, os técnicos passaram a compor os órgãos por meio dos quais se formula e põe em prática a política econômica governamental, formando assim uma nova estrutura de poder: a tecnoestrutura estatal.

“Trata-se de uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico. E com acesso muito mais amplo e sistemático, do que qualquer outra esfera do governo, aos elementos indispensáveis à formulação de uma visão de conjunto e detalhada, do sistema político-econômico do País” (idem: 315).

O interessante no conceito de tecnoestrutura estatal desenvolvido por Ianni, é que além dele privilegiar o pensamento técnico-científico na configuração do Estado, seu conceito engloba não somente o *staff* técnico-administrativo, mas também a instituição na qual este *staff* faz parte:

“Como vemos, o conceito de tecnoestrutura engloba o de tecnocracia²⁴. A noção de tecnocracia envolve, fundamentalmente, o conjunto de técnicos (economistas, engenheiros, agrônomos, ...) que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano. Ao passo que a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo. Isto é, no conceito de tecnoestrutura,

²⁴ A utilização do conceito de tecnoestrutura e não de tecnocracia se dá pelas seguintes razões: o conceito de tecnocracia “a) Envolve a idéia de governo ou regime onde predominam os técnicos, isto é, uma determinada elite, independentemente do jogo político dos partidos, das relações e lutas de classes, etc..., b) Traz a idéia de que a técnica, em sentido lato, é uma variável independente e predominante”. (Ianni, 1991: 62).

entra em jogo tanto os próprios grupos que compõem a tecnocracia como os ministérios, institutos ..., por meios dos quais se torna possível a atividade daqueles que propõem e controlam a política econômica governamental, planejada ou não. Além disso, é no âmbito da tecnoestrutura que se realiza o balanço crítico do que é desejável e possível, tanto em termos de recursos disponíveis e potenciais como em termos do encadeamento e conciliação entre as razões econômicas e as razões políticas que se encontram em jogo” (idem: 315).

Deste modo, a noção de tecnoestrutura estatal em Ianni envolve os seguintes elementos e relações: “a) o encadeamento entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades de pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo, e dos princípios da ‘democracia representativa’; e d) o sistemático encadeamento recíproco das relações de dominação (políticas) e apropriação (econômicas)” (idem: 316).

Apesar da grande contribuição do conceito de tecnoestrutura estatal desenvolvida por Ianni, não creio que seja necessário criar um novo conceito para substituir o de burocracia para uma análise da forma contemporânea do Estado. Valendo-se da regra da parcimônia analítica pode-se manter o conceito de burocracia, procurando caracterizar suas novas especificidades, destacadas por Ianni, como a preponderância do pensamento técnico-científico. Como afirma Bayer (1975: 81): “A única diferença entre essas ‘noções’ (tecnocracia e tecnoestrutura) e a tradicional concepção de burocracia é o papel preponderante do elemento técnico. Sendo assim, chegaríamos provavelmente mais longe se continuássemos a usar o conceito de burocracia, procurando caracterizar suas novas expressões”.

Deste modo, mesmo me apropriando dos principais elementos caracterizadores do conceito de tecnoestrutura estatal em Ianni, não creio que seja necessário abandonar o conceito de burocracia para a análise que pretendo realizar. Basta

para isso, acrescentar os novos elementos caracterizadores da burocracia nas sociedades contemporâneas.

Assim, também evita-se entrar num debate, que pela sua abstração, pouca contribuição traz para uma compreensão de fenômenos concretos da vida social e política contemporânea, como é a discussão em torno da existência ou não de um modo tecnoburocrático de produção desenvolvido por Bresser Pereira (1980). Para este autor num determinado momento do desenvolvimento do capitalismo, houve uma passagem que transformou os funcionários no sentido weberiano em tecnoburocratas.

“Esta passagem estaria garantida pelo novo papel de produtor de bens que o Estado capitalista moderno passa a desempenhar, e a tecnoburocracia se transformaria na controladora da propriedade coletiva dos bens deste Estado, através de seu saber técnico, operacional e do monopólio da informação. O surgimento de uma terceira classe, os tecnoburocratas, que ao lado das outras duas - burguesia e proletariado - estabeleceriam os padrões de relacionamento dependendo do momento capitalista e das peculiaridades de cada sociedade...” (Gouvêa, 1994: 43)

Esta formulação de Bresser Pereira, assim como outras abordagens antropológicas que consideram a burocracia como uma subcultura autônoma²⁵, como muito bem coloca Gouvêa, confundem os traços constitutivos de uma categoria social com a estrutura social de uma dada sociedade. Nas palavras desta autora

“sua posição na estrutura social não está garantida, mesmo pertencendo a um Estado produtor, e tendo interesses próprios, capacidades técnica e operacional distintivas, coesão interna. Esta posição só se define a partir de um dado modo de desenvolvimento das relações entre as classes em situações concretas e não no nível de abstração em que este debate se desenvolve” (1994: 43).

Deste modo, em termos operacionais caracterizo a burocracia como o conjunto formado por staff técnico-administrativo e instituição, onde às suas tradicionais características de: meritocracia, unidade de comando, hierarquia, definição de

²⁵ Especialmente aqui, o trabalho de Geiger, apud Martins (1974: 44).

*competência por cargo, etc...são acrescentadas outras, como a utilização dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico*²⁶.

B) O espaço de poder da burocracia em contexto de radicalização democrática

Partindo do conceito anteriormente formulado de burocracia pode-se visualizar o aparato institucional do Estado não como algo neutro, passivo diante do jogo político, e sim como uma arena política²⁷, ou seja, como um *locus* de lutas e conflitos políticos, onde encontram-se presentes diversos atores²⁸.

O âmbito institucional do Estado aparece então, nesta concepção, como uma arena privilegiada de conflito político, em que diversos interesses contraditórios lutam por prevalecer e onde questões socialmente problemáticas são dirimidas. Dessa forma “sua fisionomia e composição não podem ser senão um produto histórico, um **resumo oficial** da sociedade civil. Isso significa que a natureza de seu aparato administrativo e produtivo fica afetado pelas vicissitudes dessa permanente luta intraburocrática, expressão, por sua vez, de outras confrontações sociais”²⁹ (Oszlak, 1982: 27, grifos meus).

A formação e as transformações do aparato estatal (instituições/organizações) são vistas não através de uma trajetória linear e sim, errática e

²⁶ São estes critérios que utilizo para definir a Secretaria do Planejamento Municipal como uma burocracia. No decorrer da dissertação várias vezes são utilizadas as expressões “tecnocrático” e “tecnocracia”. Neste trabalho, estes conceitos serão utilizados para caracterizar as novas manifestações do fenômeno burocrático na sociedade contemporânea (Covre, 1993).

²⁷ Nesta questão, estarei me apropriando principalmente das formulações de Oszlak (1982).

²⁸ Tal concepção encontra-se formulada já, em alguns autores do marxismo, principalmente em Poulantzas (1985).

²⁹ Mesmo considerando o Estado como um campo de lutas, não se pode esquecer dos resultados mais recentes da pesquisa (neo) marxista sobre o Estado, que apesar de tomá-lo com uma autonomia relativa frente as classes sociais e a luta de classes, ela não pode ser tão ampla a ponto de transpor os limites da reprodução das relações capitalistas de produção. “Embora concebida num nível bastante elevado de abstração, é importante ter em mente esta tese de modo a não perder de vista o fato de que o Estado capitalista está imbricado num conjunto de relações sociais, de cujas características básicas ele é dependente. Este aspecto (...) nos parece de extrema importância se quisermos evitar uma concepção que tome o Estado como externo e acima das classes sociais e das relações de produção” (Silva, 1994: 24). Contribuições neste sentido

sinuosa, permeada por conflitos e contradições, onde cristalizam-se neste aparato fragmentos de diferentes estratégias, projetos e ações políticas. A estrutura organizacional do Estado, dessa forma, tende a expressar a materialização das lutas dos vários projetos políticos que se revezaram historicamente na direção do Estado; pois todo projeto ou regime político se propõe não só a alterar a relação de forças existentes na sociedade, mas também a relação de forças existente no próprio aparato estatal. E é do resultado deste conflito e luta entre projeto político e estrutura burocrática preexistente que se dará a conformação do aparato estatal.

“A materialização de um projeto político exige que se atue sobre (através de) uma estrutura burocrática preexistente. Aumentar o grau de congruência entre projeto e aparato pode levar à alteração de jurisdições, hierarquias e competências, a afetar direitos adquiridos, a modificar, enfim, situações de poder estabelecidas dentro das instituições estatais. É previsível então que sejam geradas resistências e suscitados comportamentos que tenderão a desvirtuar ou atenuar o sentido das decisões ou ações empreendidas”. (idem: 28)

Para Oszlak, toda tentativa de implementação de um novo projeto político introduz no aparato estatal conflitos e tensões, ao retirar ou aumentar os espaços de poder de certos órgãos e funções quando da atribuição de maior importância a determinados programas e ações. Para o autor, o comportamento dos atores estatais diante da introdução de um novo projeto político tenderá geralmente a defender seus interesses frente “a lógica da decisão política que os afeta, a menos que a coerção aplicada ou as compensações outorgadas modifiquem suas inclinações” (idem).

Os comportamentos resistentes dos atores estatais irão repercutir sobre as ações político-administrativas exigidas pelo novo projeto político. Estes comportamentos que são vistos como *resistências*, *inércias* ou *patologias*, induzem por sua vez a novos

encontram-se nas obras de autores como Offe (1984), Poulantzas (1985), Hirsch e outros. Uma síntese desta perspectiva pode ser encontrada em Przeworski (1995), especialmente a parte III.

comportamentos por parte dos gestores do novo projeto, que procuram superar os desvios ou bloqueios burocráticos.

“A partir dessa perspectiva, o que as instituições estatais fazem, não pode ser visto simplesmente como a tradução em ação (ou implementação), de um conjunto de normas. Sua atividade reflete melhor o propósito de compatibilizar os interesses de suas clientelas e os seus próprios, com aqueles sustentados em seus projetos políticos que se sucedem no poder”(idem).

Com esta formulação de Oszlak e a partir dos questionamentos desta dissertação, é possível explorar algumas questões sobre como se define e se transforma o *espaço de poder da burocracia*, e mais particularmente, como se define este espaço em contexto de governos com propósitos de “radicalização” da democracia³⁰.

Na reflexão sobre o *espaço de poder* da burocracia, um primeiro autor que contribui para esta análise é Martins (1974) na sua tentativa de diferenciar as fontes de poder tecnocrático e burocrático.

O autor procura saber quais recursos específicos que uma vez acumulados conferem à burocracia uma base autônoma de poder; fenômeno este constatado em boa parte dos Estados contemporâneos. Segundo ele são os seguintes:

1) O Aumento da *envergadura estrutural das burocracias* exigido pelo próprio desenvolvimento do capitalismo, aumenta a quantidade de poder que se encarna no corpo burocrático e, portanto, tanto menor é a parcela que resta à disposição da liderança organizacional. “O enfeudamento de posições e setores por parte da camada burocrática, favorecido pelas grandes distâncias que separam o topo da hierarquia dos níveis subordinados, torna-se um evento fácil de ocorrer e difícil de corrigir” (idem: 33).

³⁰ As análises indicam que as experiências desenvolvidas no Brasil por partidos de esquerda em administrações locais, têm como projeto político básico este propósito de radicalizar a democracia. Radicalização esta entendida como uma ampliação dos canais tradicionais de representação, criando formas diretas de participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Além disso, o conceito de radicalização democrática aqui exposto amplia o conceito de democracia para além da democracia política, onde a dimensão econômica aparece também como um aspecto privilegiado. (Bittar, 1992).

2) Associado ao gigantismo da camada burocrática e estimulado pela progressiva interdependência das unidades do sistema capitalista moderno, ocorre o fenômeno da *crescente multiplicação das interações burocráticas* entre o setor público e o privado e dos diferentes ramos de um e de outro entre si. (idem: 34).

3) Mais importante do que isso, entretanto, é o engrandecimento do poder burocrático que decorre do *sistema de apoio mútuo* (solidariedade) que funciona não só no seio de uma dada burocracia (articulando entre si, numa única teia de compromissos recíprocos, funcionários de diferentes serviços, setores e escalões) como também entre representantes de burocracias pertencentes a organizações distintas e, muitas vezes, rivais. (idem: 34).

O aumento do poder burocrático nas sociedades modernas tem então como base fundamental, uma série de transformações nas próprias organizações que moldam o tecido social, como o crescimento das empresas privadas, a expansão e centralização do Estado, de partidos políticos, sindicatos, etc... O decisivo no que se refere ao poder burocrático, para Martins, é que ele não vem de fora da organização, ele já se encontra presente dentro dela, trata-se sim, da sua distribuição. Pois a burocracia surge

“como necessidade em qualquer organização que se tornou tão complexa a ponto de não ser mais praticável a manutenção de relações imediatas e diretas entre o nível da chefia e da execução. Em princípio, um *staff* administrativo é apenas o sistema de transmissão que torna possível o contato entre esses dois níveis mediante a manutenção de um fluxo de ordens que parte de cima para baixo e de um fluxo de informações que sobe dos escalões inferiores aos superiores. Muitas tarefas precisam ser realizadas (antes, durante e depois) para que cada decisão da chefia seja efetivamente cumprida por aqueles a quem cabe transformá-las em realidade. A garantia de que essas tarefas serão realizadas é dada pela presença de um corpo de funcionários que, representando os interesses da chefia e munido dos poderes por ela delegados, está em condições de obter dos executantes aquilo que deles se espera” (1974: 29).

Deste modo, o poder burocrático não dispõe de outras bases que não a própria organização:

“Enquanto tal, o indivíduo que se torna burocrata não dispõe de outras bases de poder que não sejam as da própria organização em que opera. Eis porque o poder que adquire é, por um lado, indistinto dos demais poderes organizacionais e, por outro lado, por restituição ou destituição, recuperável” (idem: 39).

O interessante na formulação de Carlos Estavam Martins (1974) é demonstrar a ascensão em termos de espaço de poder burocrático a partir da rede de solidariedade formada entre os componentes do *staff*. Já o problemático nesta definição é que ela cai numa concepção de *poder soma-zero*, ou seja, um determinado sistema político, por exemplo, teria uma determinada quantidade dada de poder, em que, para alguém ascender em termos de espaço de poder outro teria que perder. Esta definição, contraria o conceito mais aceito de poder na ciência política contemporânea, que tende a ser definido como uma *categoria relacional*.

“(...) a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo é a (...) que se remete ao conceito relacional de poder e estabelece que por ‘poder’ se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que caso contrário não ocorreria. (...) Enquanto relação entre dois sujeitos, o poder assim definido está estreitamente ligado ao conceito de liberdade; os dois conceitos podem ser definidos um mediante a negação do outro: ‘o poder de A implica a não liberdade de B’, ‘A liberdade de A implica o não poder de B’ (Bobbio, 1992, grifos meus).

Uma outra análise interessante sobre o espaço de poder da burocracia, e que concentra-se especificamente no caso brasileiro é a de Luciano Martins. Para ele, na formação do Estado no Brasil, em muitos momentos, os “núcleos de decisão” se distanciaram do “*locus* formal de poder”. Este “afastamento” é que criou condições para colocar à disposição dos agentes que se situavam nos “elos intermediários” os recursos políticos que lhe permitiram atuar com resultados (na definição, por exemplo, da política industrial dos anos 30 e 50)³¹.

³¹ Na análise de Luciano Martins o que torna possível ao Estado e a sua burocracia, no caso brasileiro, converter-se em agente histórico de transformação não é a sua autonomia relativa frente à classe dominante,

Segundo este autor, o espaço de poder das burocracias, no caso brasileiro, depende fundamentalmente do tipo de inserção que as agências têm no aparelho de Estado, sendo que tanto maior será a possibilidade de ampliar seu espaço de poder quanto mais longe do setor governo estiver³² (Martins, 1985). Estas reflexões de Martins pretendem demonstrar sobretudo que:

“a autonomia da burocracia do setor governo seria pequena por causa da segmentação do aparelho de Estado, das características peculiares de administração das prioridades, pelo fato de não gerar recursos, por causa de uma lógica que tem instrumentos de controle pouco eficientes na administração destes recursos e, conseqüentemente, por ser uma burocracia ‘sem força’, o que a aproxima do seu conceito negativo de ‘criadora de problemas, ineficiente e ritualista’” (Gouvêa, 1994: 57).

Ao meu ver a principal análise empírica (com importantes conseqüências teóricas) produzida no Brasil, sobre as transformações no espaço de poder da burocracia é o trabalho de Gilda Portugal Gouvêa (1994). A questão central de seu trabalho é analisar como se deu a ascensão no *espaço de poder*³³ da burocracia do setor Governo da área econômica, no contexto da transição democrática brasileira³⁴. Será então, a partir deste trabalho que construirei as categorias de análise sobre as transformações no espaço de poder da burocracia num contexto de radicalização democrática, tendo como caso, a

mas a autonomia da dimensão política frente às demais instâncias da estrutura social, que tem origem num dado modo de desenvolvimento das relações entre estas instâncias, caracterizado por uma profunda desarticulação social. Sendo que esta desarticulação é produzida por uma dissociação entre as relações de produção e reprodução social. O impulso para o processo histórico de mudança nas relações econômicas de produção não se dá pelos conflitos nascidos entre burguesia e proletariado, mas das condições criadas pela crise de 1929 que vão permitir uma industrialização impulsionada pelo Estado. Assim surge um Estado que não é só promotor, mas também e principalmente ator do processo de industrialização.

³² O autor faz uma diferenciação entre a burocracia estatal do setor governo e a burocracia do setor empresa, esta vinculada principalmente às empresas estatais.

³³ Gouvêa define o espaço de poder da burocracia, “como o acesso a determinados recursos políticos”. (1994: 23)

³⁴ A hipótese de trabalho de Gouvêa é que “um segmento da burocracia da área econômica do setor governo no Brasil teve, em determinados momentos, espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhes garantiu uma certa autonomia de ação. Esta autonomia, entretanto, esbarrava em restrições ditadas por condicionantes estruturais concretos que definiram limites tanto no seu espaço de poder quanto na consecução de seus objetivos (alvos), e que interferiram na sua lógica de ação. Mas como estes condicionantes estruturais não foram os únicos determinantes de sua ação, pois a burocracia atuou num quadro de conflito de interesses, houve espaço para o exercício de seu poder. Quando ocorre a luta entre segmentos da burocracia ligados a interesses divergentes, estes conflitos podem se dar tanto “para fora” do aparelho de Estado, quanto “para dentro” (1994: 27).

Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, no período correspondente às duas primeiras gestões do Partido dos Trabalhadores a frente desta fração do Estado (1989/1996).

Gouvêa parte de uma crítica do trabalho de Martins (1985), sobre a burocracia do setor governo no Brasil, como “sem força”. Para ela mesmo quando a fragmentação atinge a organização institucional do Estado, com a multiplicação e duplicação de agências, como é o caso brasileiro, há uma

“solidariedade horizontal entre burocratas, que no setor governo parece ser ainda mais forte que nas empresas públicas (...) E seu ponto forte é seu ponto fraco, pois tende a ser mais forte justamente pela fragilidade que certos órgãos do setor governo apresentam, o que obriga que se aproximem, no mínimo para autoproteção. (...) *Esta tese favorece a idéia de uma ‘oligarquização’ de um segmento da burocracia, ou seja, a permanência de um grupo com poder e lógica próprios ‘atravessando’ as agências, independentemente das mudanças organizacionais ou mesmo daquelas que ocorrem nas coligações políticas do poder*” (Gouvêa, 1994: 58, grifos meus).

Esta “oligarquização” segundo Gouvêa serve de escudo para enfrentar conjunturas políticas distintas e alarga mais ainda seu espaço de poder, quanto maior for a instabilidade política. No caso brasileiro, com as constantes crises institucionais, a burocracia do setor Governo encontrou terreno propício para ampliar seus laços de solidariedade. Mesmo durante o regime militar, em que houve maior estabilidade quanto aos mandatos presidenciais, a instabilidade do mando da política econômica manteve a necessidade da burocracia “proteger-se” (idem: 58).

Neste ponto, sua análise se aproxima das formulações de Carlos Estevam Martins (1974) descritas anteriormente, sobre uma *solidariedade horizontal* como definidora do espaço de poder da burocracia. Porém Gouvêa vai além de Martins (1974), por introduzir novos elementos na análise do espaço de poder da burocracia, como também

por partir de uma concepção de poder como categoria relacional³⁵, o que trás importantes conseqüências no resultado final da análise.

A autora se pergunta como a burocracia conseguiria reunir recursos políticos independentemente do órgão a que está ligada? *A sua resposta será no sentido de que o seu espaço de poder aumentará a partir da capacidade da burocracia atuar na definição das regras do jogo institucional e na definição de políticas gerais.* “É claro que se a esta capacidade for acrescido o acesso a decisões sobre o volume e o destino dos recursos, seu poder crescerá.” (idem: 59).

Deste modo, para a autora o *espaço de poder* refere-se ao conjunto de recursos políticos, juntamente com o resultado de uma prática concreta que tem um alvo.

Três premissas orientam esta afirmação:

- a) O espaço de poder se define num tensão entre limites e interesses que se localizam tanto dentro quanto fora do aparelho de Estado;
- b) Apesar dos limites, a burocracia possui uma lógica própria de ação que define sua capacidade e possibilidade de atingir objetivos;
- c) A compreensão deste processo só pode ser atingida na análise de situações concretas.

Com essas premissas estabelecidas a autora constrói seu referencial sobre os fatores que determinam as transformações no espaço de poder da burocracia:

“Os recursos de poder (políticos e às vezes financeiros) desta burocracia, e (...) dos órgãos ou agências a que estão vinculados, depende (...) da sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, (...), mas não só. Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade, com o Legislativo. Como esta relação

³⁵ “Estamos entendendo poder como a capacidade que uma classe ou um grupo tem de atuar sobre a vontade alheia para realizar seus interesses específicos, através de instrumentos de sanção e coerção que afetam outras classes sociais ou grupos. Um grupo pode ter apenas influência, quando atua sobre a vontade alheia sem os instrumentos de sanção e coerção: este pode ser o caso da burocracia, em muitas situações concretas. Além disto, devemos considerar o conceito de dominação, mais geral, que se reporta à estrutura da sociedade e que pressupõe a idéia de subordinação de um grupo em relação ao outro. Por último há a questão da legitimidade, que envolve o consentimento de quem obedece sobre quem manda” (Gouvêa, 1994: 27).

envolve muitas vezes interesses contraditórios, esta burocracia ‘faz opções’, o que cria mais espaço para o exercício de seu poder.” (1994: 59).

Gouvêa também introduz a idéia de um tipo de corporativismo voltado para auto-defesa, como uma lógica de ação específica da burocracia em contextos de reagrupamento de interesses, sendo que a transição democrática brasileira, foi um desses momentos “(...)que levou ao afloramento de muitos conflitos, e é neste contexto que vale o raciocínio (...)” (idem: 69-70).

“Os momentos de implantação de novas medidas ou de mudanças nas políticas existentes parecem ser altamente propícios ao surgimento e cristalização destas reivindicações. Paradoxalmente, *tanto os momentos autoritários quanto os momentos de ampliação do jogo democrático parecem favorecer o crescimento do ‘cimento’ corporativista*. No momento autoritário, porque se a agência e seus agentes tiverem sua pauta bem organizada e uma tática bem definida, terão que se articular com uma cadeia de relações mais simples e menos numerosa, já que autoritarismo e centralização caminham juntos. (...) *Nas situações de ampliação do jogo democrático, apesar de a rede de relações se tornar mais complexa, as mesmas armas recebem o reforço de um novo equipamento: como estamos falando de agências e agentes com legitimidade (e não parte de uma ficção), o apoio da ‘opinião pública’ que tem como porta voz a classe política, além de outros grupos da sociedade (como a imprensa, por exemplo), passam a atuar como força de pressão para encurtar os caminhos, agora mais sinuosos*” (idem: 72, grifos meus).

Porém, destaca a autora de *Burocracia e Elites burocráticas no Brasil*, que o desenvolvimento destas relações é contraditório e conflituoso, pois o poder não se exerce de forma monolítica, apresentando divisões que consolidam diferentes interesses. *Por esta razão, os espaços de poder da burocracia existem e podem se alargar ou se estreitar, e para cada situação encontraremos uma lógica de ação específica.*

“As situações não democráticas tendem a propiciar momentos de maior autonomia à burocracia, alimentando sua pretensão de representante dos interesses públicos, com traços autoritários. As situações democráticas tendem a romper seu ‘casulo’ e colocá-la frente a frente com políticos, com o Legislativo, com os grupos de pressão da sociedade, com as corporações internas do próprio Estado. *Mas mesmo nestes momentos não abandona sua postura de auto-representante dos interesses públicos, e pode chegar a se fortalecer, por ser a única com propostas técnicas claras e consistentes,*

diante dos grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais. Por estas características, seu espaço tende a aumentar, quanto maior for a crise e quanto maior for o conflito entre os grupos que disputam o poder político do Estado. Muitas vezes esta possibilidade de ter maior espaço é cortada temporariamente, pelos grupos vitoriosos, que desconfiam de sua lealdade e mesmo da consistência de suas propostas técnicas” (idem: 74).

Estas formulações de Gouvêa, fornecem uma série de elementos que contribuem para uma melhor compreensão das transformações do espaço de poder de uma determinada burocracia em contextos de governos com propósitos de radicalização democrática, objeto do presente estudo.

E é justamente nas diferenças do objeto que vão se dar as especificidades de cada trabalho, com suas hipóteses a serem comprovadas. Enquanto Gouvêa trabalha no contexto da transição democrática brasileira, demonstrando que um segmento da burocracia da área econômica do setor governo no Brasil teve, em determinados momentos, espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhes garantiu um certo espaço para o exercício de seu poder; o presente trabalho tem como perspectiva compreender as transformações em termos de ascensão e perda do espaço de poder de uma burocracia da área do planejamento no município de Porto Alegre, num contexto onde os gestores municipais tinham como objetivo político “radicalizar” a democracia.

Assim, tomando como princípio, que democracia e burocracia são antitéticas (Bobbio, 1984: 34)³⁶, ou seja, que ampliação da democracia necessariamente entra em contradição com a burocracia, este trabalho procura sobretudo demonstrar os conflitos contradições e transformações que ocorrem no interior de uma burocracia

³⁶ “na medida em que as sociedades passaram de um economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos, exigem, por sua vez, expertos, especialistas (...) tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha ser o cidadão qualquer” (Bobbio, 1984: 34).

vinculada a área do planejamento, para manter/recuperar e até mesmo conquistar novos espaços de poder no interior de um governo que procura implementar uma “democracia participativa”.

A partir destas formulações, foi possível então, construir as seguintes hipóteses de trabalho:

1) As situações de governos com propósitos de radicalização da democracia tendem a romper com o ‘casulo’ burocrático e colocá-la frente a frente com a sociedade. *“Mas mesmo nestes momentos (a burocracia) não abandona sua postura de auto-representante dos interesses públicos, e pode chegar a se fortalecer, por ser a única com propostas técnicas claras e consistentes, diante dos grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais. Por estas características, seu espaço tende a aumentar, quanto maior for a crise e quanto maior for o conflito entre os grupos que disputam o poder político do Estado. Muitas vezes esta possibilidade de ter maior espaço é cortada temporariamente, pelos grupos vitoriosos, que desconfiam de sua lealdade e mesmo da consistência de suas propostas técnicas”* (Gouvêa, 1994: 74).

1) Os recursos de poder da burocracia dependem da sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, do segredo, etc... mas não só. Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o legislativo. Como esta relação envolve muitas vezes interesses contraditórios, esta burocracia ‘faz opções’, o que cria, em determinados momentos, mais ou menos espaço para o exercício de seu poder.

3 - BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO EM PORTO ALEGRE.

Como já foi destacado anteriormente, o objeto do presente estudo corresponde a atuação da Secretaria de Planejamento Municipal (seu espaço de poder) no período correspondente às duas primeiras gestões da Administração Popular (1989/1996) em Porto Alegre. No presente capítulo, no entanto, darei um “passo atrás” e farei uma análise histórica, privilegiando as seguintes questões: (1) a tradição do planejamento em Porto Alegre, (2) o sentido da criação da Secretaria de Planejamento Municipal no ano de 1975 e por fim, (3) o espaço de poder por ela ocupado no sistema político municipal até o ano de 1989.

Porto Alegre, assim como o Rio Grande do Sul, desde o final do século XIX até os anos quarenta deste século, encontrou-se sobre a hegemonia política do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR)¹. Partido portador de uma ideologia política de inspiração positivista, suas proposições se refletiram de maneira muito profunda na prática político-administrativa dos governantes desta cidade. A idéia do planejamento fundado num conhecimento científico objetivo, de base empírica, visto como capaz de promover o bem estar e o progresso da sociedade humana e elaborado a partir do domínio exclusivo de especialistas, surgiu como uma materialização desta ideologia.

¹ Sobre o PRR, sua ideologia e hegemonia no Rio Grande do Sul, ver Baquero & Prá (1995) entre outros. Para uma análise do PRR em Porto Alegre, sua ideologia e sua prática ver Bakos (1996) e Monteiro (1995).

É nesta tradição que encontram-se as origens do planejamento em Porto Alegre. Reporta-se ao “Plano Geral de Melhoramentos” do Arquiteto João Moreira Maciel no ano de 1914². Embora caracterizando-se como um Plano de intervenção na rede viária da cidade, representou a primeira tentativa de ordenar o seu crescimento³, ou seja, a primeira tentativa de se realizar um planejamento das questões urbanas da cidade. Porém

“ (...) a insuficiente receita do município e a obediência total de Montaury⁴ ao mandamento do equilíbrio orçamentário de Comte, impossibilitaram a realização do projeto. Este necessitava de grandes recursos que deveriam ser obtidos através de vultuosos empréstimos no exterior, assim como uma firme vontade de mudança que não caracterizou a administração de Montaury. Lembre-se que os pressupostos positivistas recomendavam ‘conservar melhorando’ e o equilíbrio orçamentário” (Monteiro, 1995: 37).

É importante destacar também que é no início do século que se iniciam as primeiras intervenções do Estado sobre a cidade no Brasil. Como afirma Rolnik (1993: 14), a história do urbanismo no Brasil começa na virada do século XX, a partir do surto da urbanização, período em que proliferam os estudos sobre a cidade. Predominam nesta fase um “olhar médico” e uma abordagem higienista sobre a cidade “a temática predominante é a desordem, anomia ou desvio (conforme a abordagem), o que por si só contém a idéia de ordem liberal profundamente marcada pela utopia *do progresso e desenvolvimento* trazidos pelo modo industrial de organização de produção econômica”. As intervenções urbanísticas deste período refletem de maneira clara este modo de “ver” a cidade, atuando-se em um duplo sentido: “De um lado, o desejo de implantar uma ordem - cada coisa em seu lugar - metaforicamente semelhante àquela do novo espaço fabril, e de outro, a disciplinar -- através da moradia e bairros ‘higiénicos’ - as classes perigosas produzidas pelo próprio processo de urbanização” (idem: 15). Também destaca-se neste período a

² Neste período o Arquiteto João Moreira Maciel desempenhava o cargo de Diretor de Obras da Secretaria da Intendência Municipal, instituição encarregada da gestão urbana no município.

³ De acordo com Nygaard (1995) a população de Porto Alegre passou de 73.674 habitantes em 1900 para 179.263 em 1920. Estima o autor, que em 1914 a população era próxima de 135.000 pessoas.

⁴ Intendente municipal neste período.

visão do Estado como o produtor da ordem, e promotor do desenvolvimento, ou seja, os ideais comtianos de ordem e progresso⁵.

Esta visão higienista do planejamento, com a preponderância do “olhar médico” sobre a cidade vai marcar de maneira profunda as intervenções urbanas operadas durante a administração de Otávio Rocha (1924-1928) em Porto Alegre, num período caracterizado pela elaboração de uma estratégia de manutenção da hegemonia pelo PRR, num contexto marcado pela presença de novos atores sociais como a burguesia industrial e comercial e a classe operária. Como destaca Monteiro (1995: 142):

“(…) pode-se afirmar que esta conjuntura particular marcada pela reorganização inter-regional da economia brasileira, a inserção do Rio Grande do Sul em um novo patamar de integração com os grandes portos nacionais e, através deles, internacionais, assim como, a ascensão de novos grupos sociais, ou seja, a burguesia comercial e industrial porto-alegrense impulsionada pelos excedentes produzidos na agricultura comercial da região colonial, e a crise de hegemonia do PRR, forjaram a necessidade de reelaborar o projeto político da elite dirigente e a sua ação sobre o espaço urbano e formas de sociabilidade públicas. O projeto da elite dirigente era, através da modernização da infra-estrutura e o controle do meio político urbano, obter o apoio da burguesia comercial e industrial para manter a sua hegemonia política. Essa nova ação política no espaço urbano, agindo no sentido de modernizar os espaços urbanos e as formas de sociabilidade pública, promove a expulsão das classes populares e dos hábitos e costumes ‘tradicionais’ ou nocivos à consolidação da nova ordem, da área central da cidade, estabelecendo novos padrões de conduta, um novo imaginários social da cidade e criando o cenário para a manifestação do prestígio da burguesia”.

As posteriores ações no campo do planejamento em Porto Alegre referem-se basicamente aos planos para setores específicos da cidade elaborados pelo arquiteto Arnaldo Gladosch⁶, através de seu *Anteprojeto do Plano Diretor*, elaborado entre março de 1938 e outubro de 1942. Plano este que não teve prosseguimento. É importante destacar

⁵ Destaca Lima (1996: 46) que, “com o início do Século XX, desde a assimilação dos princípios higienistas até o domínio de cálculos e padrões de infra-estrutura oferecidos pela engenharia-urbana, a técnica do desenvolvimento urbano-industrial pretendeu constituir uma ciência global da cidade”

⁶ Arquiteto Arnaldo Gladosch, do escritório Agache do Rio de Janeiro, que elaborou o plano à pedido do Prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943). A contratação do arquiteto Gladosch, como demonstra Nygaard (1995) ocorreu numa época em que o Prefeito José Loureiro da Silva projetava grandes obras, especialmente

que essa tentativa de planejamento estava dentro do paradigma de uma ciência do urbanismo que queria impor uma *ordem* e promover o *progresso* da sociedade de forma racional e planejada. (Rolnik, 1993; Lima, 1993). Isto fica claro numa citação do próprio Arquiteto Gladosch quando da justificação de suas propostas para o planejamento urbano de Porto Alegre, perante o Conselho do Plano Diretor:

“Não é tarde demais para se corrigirem os erros do passado (...) *preestabelecendo a expansão e a extensão da capital em bases racionais*, sob orientação única, a bem de seus habitantes. Após investigações, exames minuciosos, estudo da situação em todos os seus detalhes, organizar estatísticas, as conclusões deverão provir de um raciocínio puramente objetivo (...) repousando sobre bases reais e fundamentais” (Arnaldo Gladosch, apud Nygaard, 1995, grifos meus).

Analisando a presença de teses doutrinárias em cada uma das propostas de Planos Diretores de Porto Alegre, Nygaard (1995: 79) afirma que nas proposições de Gladosch, a desordem e a anormalidade constituem uma ruptura que a técnica e a ciência teriam condições de recompor através do conhecimento objetivo da realidade estudada.

“Fica claro, (...) o seu esforço para demonstrar a imparcialidade e a neutralidade do político, buscando fortalecer apoios e obter espaços para intervenção. Gladosch transfere para a esfera da desordem do espaço e do desequilíbrio entre fatos e variáveis deste espaço, as injustiças sociais ocorrentes no território, esfera na qual atua o *técnico, o cientista, que então reporia o equilíbrio e a ordem de forma racional, objetiva e não-passional, para oferecer desta forma uma base imparcial e neutra às decisões políticas*. Para Gladosch, este reequilíbrio e esta reordenação seria obtido mediante movimentos produzidos pela ação de determinadas variáveis de natureza física, articuladas pelo cientista: no caso, a extensão física da cidade, o número de habitantes e a localização de serviços públicos” (Nygaard, 1995: 79, grifos meus).

As décadas dos anos de 1940 e 1950 foram marcadas por uma ampliação do processo de urbanização⁷ (que já se iniciara no início do século), acentuando com isso as

viárias, para marcar o seu governo, requerendo, portanto, propostas de conjunto para orientar as obras planejadas.

⁷ Como exemplo, a população de Porto Alegre que em 1940 era de 272.000 habitantes, em 1950 chega a 394.000, um crescimento de 44,9%. Enquanto isso a população do Rio Grande do Sul, neste mesmo período cresceu 25,7%. (SPM, s.d.)

contradições urbanas, como as favelas, a junção de áreas habitacionais, comerciais e industriais, a substituição de casas e sobrados por edifícios, etc...(SPM, s.d.) de uma cidade que pretendia ser a “sala de visitas do Rio Grande do Sul” (Bakos, 1996). Segundo os planejadores, todos estes problemas urbanos eram causados pela falta de normas que regulassem a vida na cidade. Porto Alegre, para os planejadores, necessitava de *sujeitos com um saber científico sobre o urbano*, para que através deste saber, pudessem controlar o seu objeto (a cidade) através da normatização do seu desenvolvimento.

Neste período, também se iniciou um segundo paradigma do olhar sobre a cidade, que provoca uma ruptura com a visão higienista/sanitarista. Era o discurso de integrar toda a sociedade num grande movimento de desenvolvimento, que esteve presente tanto nas análises sobre o urbano da Sociologia e da Ciência Política dos anos 50 com as teorias da modernização, como no discurso urbanista através dos planejamentos territoriais da cidade, com os *Planos de Desenvolvimento*. Aí as intervenções urbanas tinham como meta “enxergar os processos particulares como decorrentes de um todo, de um sistema político/econômico/territorial, sobre o qual seria necessário intervir, para superar a permanência de elementos desviantes do caminho ao progresso” (Rolnik, 1993: 15). O elemento de continuidade com a cultura urbanística anterior estava na elaboração de diagnósticos que apontavam patologias e também o protagonismo do Estado “especialmente do Estado-nacional nos processos/projetos de transformação social-territorial” (idem: 16)

É nesse contexto que em 1951, a Prefeitura enviou dois de seus urbanistas: Edvaldo Paiva e Ubatuba de Farias, para um curso de pós-graduação em urbanismo, ministrado em Montevideú⁸ (Marques, 1993). Após esta formação, Edvaldo Paiva⁹, e

⁸ Curso de Urbanismo da faculdade de Arquitetura de Montevideú, dirigido pelo urbanista Maurício Cravotto (Marques, 1993).

⁹ “Possivelmente, o engenheiro civil e urbanista Edvaldo Ruy Pereira Paiva foi o que exerceu a mais profunda e duradoura influência sobre o planejamento urbano de porto Alegre, de quantos profissionais já

Demétrio Ribeiro, resolveram aplicar este novo “saber” adquirido sobre o urbano no Uruguai, em seu objeto: a cidade de Porto Alegre. Elaboraram um pré-plano diretor, fundamentado em uma exaustiva pesquisa urbana, onde o diagnóstico da situação foi expresso em *surveys* que abrangiam desde os aspectos históricos regional e local, até as questões de caráter demográfico e econômico, evolução urbana, meio físico, condições sanitárias, serviços públicos e comunitários, uso do solo, cadastro imobiliário e outros; inclusive a avaliação de planos e projetos anteriores. A vinculação deste pré-plano ao paradigma da época estava no fato dele exceder à prescrições meramente urbanísticas, ampliando para questões administrativas e econômicas:

“Extrapolando os limites das prescrições meramente urbanísticas, propõe estrutura administrativa própria para o desenvolvimento do plano definitivo, reforma tributária, alternativas de obtenção de recursos e, finalmente, sugere providências para a aprovação de uma lei de zoneamento (o que não ocorreu) e uma planificação das obras municipais. (...)” (Marques & Salengue, 1993: 158).

A formulação deste pré-plano serviu de referência para que a partir de meados da década de cinquenta Edvaldo Paiva conseguisse formar um equipe de urbanistas, composta por professores e egressos da recém criada Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)¹⁰. Esta equipe, formulou as leis 2046/59 e 2047/59 que instituíam o Plano Diretor do Município de Porto Alegre e o Código de Obras, respectivamente.

Este Plano Diretor, seguia a tradição desenvolvimentista já presente no pré-plano de Paiva e Ribeiro, porém se limitava aos aspectos mais intensamente edificados do território municipal, com previsões para posteriores extensões a outras zonas da cidade. Foi

passaram pelos quadros da prefeitura municipal. Ingressando na prefeitura em 1932, ainda como estudante, ocupou por várias vezes postos diretivos e realizou diversos estudos e trabalhos que pautaram o planejamento urbano da cidade (...)” (Nygaard, 1995: 85).

¹⁰ Ingressaram na equipe, nos primeiros anos, os arquitetos Roberto Félix Veronese, Carlos Maximiliano Fayet, Moacyr Moogen Marques, Léo Ferreira da Silva e, mais tarde, Militrão de Moraes, Roberto Py Gomes da Silveira e outros. (Marques, 1993).

alterado em 1961, sendo também coordenado por Edvaldo Pereira Paiva. Todas estas tentativas de planejar a cidade realizaram-se no âmbito da Diretoria Geral de Obras e Viação (antiga Diretoria de Obras da Intendência Municipal), depois Departamento de Obras¹¹, e, a partir de 2 de dezembro de 1955, Secretaria Municipal de Obras e Viação (Marques, 1985: 3).

É interessante ressaltar que, a partir da formulação do pré-plano por Demétrio Ribeiro e por Edvaldo Paiva e mais especificamente com o processo de elaboração do Plano Diretor de 1959, começou a se formar em Porto Alegre uma geração de urbanistas que permaneceu até a década de oitenta, e que veio cristalizar uma visão de *planejamento e gestão urbana* onde os urbanistas seriam o centro do governo municipal. Concepção esta que remonta ao início do século, com as pretensões das primeiras experiências de planejamento em Porto Alegre. Neste sentido, o Plano Diretor de 1959 pode ser considerado

“como o resultado maior de todo um esforço intelectual iniciado em fins da década de 30, realizado por profissionais que mantiveram, ao longo de todos estes anos, as mesmas idéias básicas, os mesmos princípios e propósitos, e a mesma concepção de Plano Diretor. À testa deste grupo de profissionais esteve o urbanista Paiva (...). Desta forma, o *Plano Diretor de 1959*, o primeiro plano legalmente constituído em Porto Alegre, representou um marco de grande importância para o planejamento da cidade (...)” (Nygaard, 1995: 99-100, grifos no original).

A cidade, nesta concepção materializada no plano, seria um objeto quantificável por um saber técnico que determinaria os seus rumos, independentemente dos seus atores sociais e da própria dinâmica do processo político.

“Existe uma clara ruptura entre os métodos utilizados para realizar estudos e proposições urbanas antes e depois do plano de 1959. Este plano incorpora, pela primeira vez em Porto Alegre, e talvez no Brasil, a necessidade de ampla e preliminar quantificação de uma variedade de informações sobre a cidade e seus habitantes. Foi uma verdadeira revolução quantitativa que teve seus heróis e ainda é lembrada, com orgulho pelos que dela participaram, como uma luta ganha contra o obscurantismo. Baseado na experiência

¹¹ Lei n. 1413, de 11 de junho de 1955.

inglesa dos *urban surveys* - levantamentos urbanos extensivos sobre configuração espacial, distribuição de usos, atividades, população, serviços e infra-estruturas - o plano buscou basear suas análises e legitimar suas proposições numa base de dados que, se assumia, refletia a realidade da cidade” (Krafta, 1993: 175)

“Simultaneamente a esse esforço quantitativo, os executores do plano também se nutriam de uma fonte ideológica, quer dizer, não havia apenas a preocupação a respeito do que era a cidade naquele momento, mas de que a cidade deveria ser no futuro; idéias de democracia, de igualdade, de uma cidade saudável e justa para todos. (...) A sociedade foi vista como um conjunto de cidadãos ideais, reduzidos, *para efeito de planejamento*, em algumas necessidades básicas comuns que todos teriam e a que todos teriam direito” (idem).

Esta análise feita por Krafta do plano de 1959 mostra que neste período começou a se cristalizar em Porto Alegre uma tradição, que Lima (1996) posteriormente classificou como a tradição dos *desenvolvimentistas*. Para este autor, os *desenvolvimentistas* são uma tradução especializada de uma cultura que se apossou como alternativa de elaboração e gestão de políticas públicas, onde através do voluntarismo técnico, num processo racional de planejamento, iria se construir uma sociedade civilizada¹². Neste sentido a realização da técnica moderna parte do pressuposto de que existe uma sociedade civil passiva, impotente e que precisa ser protegida por uma elite ativa e orgânica. A missão dos técnicos seria então, de indicar a direção correta da modernidade. Deste modo, o tratamento público sobre o urbano “acabaria por se construir contra uma forte desconfiança da participação popular no processo de gestão e construção da cidade” Aos técnicos cabia a função de resguardar a cidade “da barbárie social dos

¹² Segundo Lima a aporia dos bestializados sintetiza toda a trajetória do tratamento da política urbana no Brasil, “trata-se de uma apologia histórica impregnada na moderna tradição brasileira” (1996: 25). o autor retira o arquétipo *Besta* do livro de José Murilo de Carvalho “Os Bestializados: a República que não foi”. Neste episódio José Murilo chama a atenção para uma observação de Aristides Lobo: “o povo assistiu bestializado à Proclamação da República”. O povo assistiu a marcha republicana como um modesto desfile militar. Frente a essa apologia José Murilo de Carvalho conclui o contrário: o povo sabia que o formal não era sério. Não havia caminhos de participação, a República não era para valer. Nesta perspectiva, o bestializado era quem levasse a política a sério, era o que se prestasse a manipulação. Num sentido talvez mais profundo que o dos anarquistas, a política era trifobe. quem apenas assistia, como fazia o povo do Rio por ocasião das grandes transformações realizadas a sua revelia, estava longe de ser bestializado. Era bilontra.”(Murilo de Carvalho, 1991: 160, apud Lima 1996: 25).

diversos fragmentos desorganizados, por um lado, e dos ‘mesquinhos’ interesses privatistas do mercado empresarial, por outro” (idem: 27).

“As cidades modernas são antes de tudo uma invenção do *erectus sapiens*. Ao querer dominar e controlar sua vida constitutiva apenas pelo cálculo racional, os geômetras esqueceram de um ‘detalhe’, ou seja, o que fazer com o resto da realidade vital, o imensurável, o não governável fisicamente, o que no cotidiano da cidade produz e reproduz a si mesmo, enquanto um território heterogêneo.” (Lima, 1996: 61)

Como já ressaltado, a partir de 1959 estes técnicos passaram a gerir todo o desenvolvimento urbano de Porto Alegre, cidade que, acompanhando o processo de urbanização brasileiro, aumentava em ritmos crescentes¹³, fazendo com que os problemas da urbanização, que já eram uma constante no início do século, se acentuassem cada vez mais.

A dinâmica da cidade, nos anos sessenta e setenta, já não cabia mais na imobilidade do Plano Diretor, mesmo com todas as suas extensões¹⁴. Porém, estes problemas urbanos não eram vistos pelos técnicos como resultantes de um modelo de desenvolvimento e gestão urbana, e sim como um problema de ordem moral, como mostra a seguinte citação retirada de um documento elaborado pelos urbanistas:

“Infelizmente, nas décadas de 1960 e 1970, surgiram inúmeros loteamentos irregulares e clandestinos, empreendidos por proprietários inescrupulosos, sem a devida aprovação municipal e a necessária reserva de áreas de destinação pública, os quais eram adquiridos por população muitas vezes pobre. A Prefeitura acabou assumindo muitos dos encargos de sua execução e, em geral, sem a previsão de áreas verdes e escolas. Resultado: ou não se implanta estes equipamentos públicos ou são implantados com desapropriações caras, para as quais concorrem recursos vindos de impostos pagos por toda a comunidade” (SPM, s.d.).

¹³ De 1950 à 1960 a população de Porto Alegre cresceu 61,2% contra 29% do Rio Grande do Sul. De 1960 para 1970 apresentou um crescimento de 39,4% contra 24,3% do Rio Grande do Sul. Um outro dado importante é que em 1970 a população de Porto Alegre já representava 13,3% da população do Rio Grande do Sul, contra 6,4% em 1900 (SPM, s.d.).

¹⁴ Foram feitas quatro extensões ao Plano Diretor: extensão A, em 1964, pelo Decreto 2872; extensão B, em 1967, pelo Decreto 3487; extensão C, em 1972, pelo Decreto 4552; extensão D, em 1975, pelo Decreto 5162.

Entendiam os planejadores da cidade, que para mudar esta situação, deveria haver uma mudança radical no planejamento em Porto Alegre, não só no conjunto de instrumentos normativos relativos ao planejamento urbano, mas da própria estrutura organizacional municipal relativa ao planejamento.

Tudo isto acentuado pela conjuntura nacional da época, marcada por um regime autoritário, legitimado por uma ideologia tecnocrática, onde cabia ao planejamento a determinação dos rumos da nação¹⁵. Coube aos municípios então, reproduzir a nível micro, os conceitos de hiper-planejamento centralizado, tendo como instrumento básico a perspectiva do plano¹⁶, “representando o papel mágico de concertar a desordem promovendo o *‘desenvolvimento harmônico’* (sobretudo nos planos de longo prazo), tendo os técnicos do Estado o monopólio da fixação de um modelo *‘dever ser’* de boa cidade”(Lima, 1993: 26, grifos no original).

“É dessa forma que secretarias, institutos e departamentos de planejamento urbano se disseminaram pelas cidades do país, com a missão de promover seu *‘desenvolvimento integrado’*, ou seja, seu crescimento e modernização, de forma racional e controlada *a priori* - para que não se produzisse o desvio, ou seja, formas imprevistas de apropriação do espaço em desacordo com as normas. Foi nesse período que entraram em cena os planos diretores e os novos instrumentos de intervenção no espaço, como o zoneamento. Aliás, esse é o sistema de planejamento e de gestão ainda hoje em funcionamento, que mais se presta ao clientelismo e à corrupção -- um intrincado complexo de regras de jogo gerais que nenhum cidadão domina (planos globais e regionais, código de obras, leis de zoneamento, legislação de parcelamentos, etc...), que servem a uma guerra de influências nas decisões do dia-a-dia.” (idem: 26)

Como demonstra Rolnik, nas décadas de sessenta e setenta, o planejamento urbano no Brasil, promoveu uma síntese de concepções que aliava “a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia

¹⁵ Sobre o Planejamento e o seu papel no regime autoritário vide Ianni (1986), especialmente capítulo VII.

¹⁶ No campo do planejamento urbano, esta ideologia do planejamento teve como principal *locus difusor*, o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecido dentro das diretrizes da política de

Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”. (Rolnik, 1996: 352). Tal concepção, se baseava nos seguintes pressupostos urbanísticos:

- “- uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;
 - uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado ‘saudável’ e portanto legítimo;
 - a montagem de um sistema legal, que corresponde (...), ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;
 - a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas e praças e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma super programação dos espaços privados e semi-públicos”.
- (Rolnik, 1997: 352).

Já do ponto de vista da Economia Política eram os seguintes os pressupostos do modelo:

- “- gestão urbana fragmentada por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;
- modelo ideal de cidade como parte de um projeto ‘modernizador’ e ‘integrador’, que tinha por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápido que implicava em desterritorialização de parte considerável da população;
- garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, em infra-estrutura básica, garantido as condições gerais de reprodução do capital” (Rolnik, 1996: 353).

É então neste contexto e a partir destas concepções, que a equipe de urbanistas referida anteriormente, começou a conceber em Porto Alegre, uma Secretaria de Planejamento que ocupasse o mesmo papel à nível municipal que o Ministério do Planejamento à nível nacional¹⁷, de articulador e centralizador das ações do governo.

desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais” (USP, apud Nygaard, 1995: 56).

¹⁷ “Na ditadura, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento eram vistos como um grande cérebro integrador, centralizador, elaborador de um desenvolvimento de longo prazo, pois naquele período se pensava em 10, 15 e até 20 anos. Tudo isto centralizado no Ministério do Planejamento, às vezes partilhando decisões com o Ministério da Fazenda. O plano neste sentido é uma coisa de planejadores, de cientistas, algo neutro, técnico e a política era vista como um ‘fator externo’ ao plano, uma vontade pré-científica que deve

Enfim, concebia-se o órgão encarregado do planejamento como o “cérebro” das ações governamentais.

Assim, em 12 de setembro de 1975¹⁸ extinguiu-se a Divisão de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Obras e Viação, espaço onde estavam situados os urbanistas e agregou-se à estrutura do então GAPLAM - Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento¹⁹ -, a Supervisão de Planejamento Urbano. Esta Supervisão de Planejamento Urbano era composta por duas Coordenações: Coordenação de Estudos Urbanos e Coordenação do Plano Diretor. Com isto, reuniu-se num só órgão toda atividade de planejamento geral do Município.

O GAPLAM, trabalhava até então, basicamente na elaboração do orçamento municipal, através da compatibilização das demandas das várias secretarias. Com a alteração realizada em sua estrutura, os ideólogos do planejamento pretendiam mais do que uma simples inovação na estrutura administrativa

“Tencionava a medida, com efeito, centralizar o planejamento, procurando operar sob a forma de um Sistema: ao órgão central caberia o estabelecimento de linhas gerais e às demais unidades administrativas, o seu detalhamento e execução. Surgia, na verdade, a nível municipal, uma nova concepção no planejamento, enquanto atividade governamental” (Marques, 1985: 5).

Deste modo, pretendia-se vincular os estudos e atividades relativas ao Plano Diretor, ao planejamento geral, pois já havia um consenso estabelecido entre planejadores da cidade de que

“a planificação do crescimento da cidade deveria levar em conta os múltiplos aspectos que interagem na cidade, o que demandava um aprofundado conhecimento do contexto urbano, a ser permanentemente atualizado, e a organização de um conjunto normativo e de diretrizes técnicas capazes de orientar o desenvolvimento global do Município, não só sob o aspecto físico, mas também do ponto de vista social, econômico e

ser corretamente *subsidiada* pela técnica neutra. Plano e política eram vistos como água e óleo: não se misturavam.” (Lima, 1993: 88).

¹⁸ Decreto n.5326, de 12 de setembro de 1975.

¹⁹ Órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito.

administrativo. A matéria vinculada, portanto, na sua origem, a plano de obras, com o crescimento urbano e a complexidade dos problemas daí decorrentes, passou a exigir um tratamento mais abrangente, o que pressupunha especialização e profundidade, num campo de conhecimentos que se alargava sensivelmente e, sobretudo, a mobilização das mais diversas formas de intervenção na realidade urbana, de forma integrada e coerente, com vistas ao seu ordenado desenvolvimento” (Marques, 1985: 6).

Esta unificação do Planejamento num único órgão lançou as bases para que se estruturasse uma Secretaria de Planejamento Municipal, não mais vinculada ao Gabinete do Prefeito como era o GAPLAM, mas como um órgão centralizador e articulador de todas as ações da Prefeitura. Assim, ainda no mês de setembro de 1975 o Prefeito Guilherme Socias Villela²⁰, enviou um projeto de lei à Câmara Municipal propondo a criação, na estrutura organizacional do Município, da Secretaria de Planejamento Municipal²¹. “Assumia relevância, na proposta, o aspecto atinente ao planejamento, uma vez que ao órgão que se pretendia ver criado, *caberia a elaboração e acompanhamento de forma integrada, de todo o planejamento da administração municipal*, bem como de suas autarquias e empresas mistas” (Marques, 1985: 6). Questionados sobre os motivos da criação de uma Secretaria de Planejamento Municipal, dois de seus fundadores assim respondem a questão:

“havia a necessidade de ter um órgão mais abrangente para ter uma tarefa mais abrangente; mas não foi só isso que fez a criação da Secretaria do Planejamento. Havia o problema do orçamento; o orçamento municipal tinha que ser confeccionado no âmbito de uma Secretaria que tivesse uma visão completa do desenvolvimento urbano, das necessidades quotidianas e da previsão de outras necessidades e fazer com que as verbas públicas, que são em geral insuficientes para as necessidades da população; pudessem ser direcionadas segundo carências e prioridades que só podem ser detectadas dentro de um processo de permanente planejamento. Então essas duas coisas deram origem a Secretaria do Planejamento.

(Existe um terceiro fator) é que isso depende também de uma decisão política de quem está administrando a cidade; no caso o Prefeito; (...). Naquela época nós tínhamos um prefeito, (...) que tinha a formação de

²⁰ Prefeito nomeado de Porto Alegre no período 1975-1982, economista e reconhecido pelos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal como um planejador.

²¹ Lei n. 4050, de 1 de dezembro de 1975 (Vide anexo I - Lei de criação da Secretaria de Planejamento Municipal).

*planejador; então o prefeito Villela conversando pessoalmente, (...), partimos para esse tipo de decisão de que nós tínhamos que crescer; o município, a prefeitura tinha que crescer nesse sentido de dar mais ênfase ao desenvolvimento da cidade planejada, num movimento genérico, planejada; não simplesmente nos ater, marcando passo em cima do tradicional Plano Diretor que tinha atingido a cobertura de todo o território do município de Porto Alegre (...), mas isso a meu ver era pouco e merecia se partir para um plano mais amplo, que desse uma visão de conjunto (...) no desenvolvimento da cidade; não só nos aspectos urbanísticos; mas no desenvolvimento geral. Para isso; e aí é que vem, precisava se ter uma entidade, um órgão, uma organização administrativa que centralizasse a elaboração, a atualização e as decisões desses aspectos; então daí é que surgiu a idéia (da SPM). (...) A proposta foi essa, de um órgão de planejamento que absorveria o planejamento econômico-financeiro do município e até administrativo; a organização total; e o planejamento urbano, físico, programação orçamentaria, programação de obras, enfim buscar os recursos (...)*²²

Esta pretensão centralizadora e coordenadora da Secretaria de Planejamento, de ser o cérebro da organização, se expressa de maneira evidente na Lei de sua criação, quando da descrição das finalidades da nova secretaria, as quais, iam desde a coordenação administrativa, passando pela captação de recursos e indo até o planejamento urbano, ou seja, todas as políticas municipais deveriam passar por esta Secretaria:

- I - elaborar o *Plano Geral do Governo Municipal*, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução;
- II - desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o *planejamento e o uso do solo do Município*, considerados os seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos;
- III - promover a *identificação das fontes de recursos* e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas à obtenção de ingressos adicionais para investimentos;
- IV - elaborar as propostas do *Orçamento Anual e Plurianual* de Investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Indireta;
- V - coordenar a execução da *política organizacional do Executivo Municipal*, objetivando a sua permanente modernização;
- VI - elaborar e manter atualizado o *sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município*

²² Entrevista realizada com dois Arquitetos e Urbanistas fundadores da Secretaria de Planejamento Municipal. Um dos entrevistados chegou a ocupar os cargos de Secretário de Planejamento e Supervisor de Planejamento Urbano; e o outro foi Supervisor de Planejamento Urbano. Entrevista realizada em 10/11/97. Todas as entrevistas desta dissertação estarão em *itálico*, para diferenciá-las das demais citações.

VII - exercer outras atividades que objetivem a *harmonização da ação administrativa* do Governo, em seus diferentes setores” (Lei n. 4050 de 1 de dezembro de 1975, grifos meus)

Desta pretensão centralizadora da Secretaria surgiu a proposta de reformulação do Plano Diretor de 1961²³, o qual já perdurava por mais de vinte anos, e segundo os técnicos, devido ao crescimento experimentado por Porto Alegre neste período e a conseqüente complexificação da realidade urbana, expunha-o “excessivamente a contradições, ao mesmo tempo que acarretava consideráveis dificuldades na sua manipulação e emprego pela Administração Municipal e pelos próprios munícipes” (Marques, 1985: 12).

Da idéia de reformulação total do Plano Diretor surgiu o Programa de Reavaliação do Plano Diretor - PROPLAN, elaborado com vistas à obtenção de financiamento junto ao Banco Nacional de Habitação, na linha FIPLAN - Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado. A elaboração do Plano começou em 1976, a cargo de quatorze grupos técnicos de caráter interdisciplinar²⁴ e terminou em 11 de setembro de 1978 com o envio do Plano Diretor à Câmara Municipal. Em 21 de julho de 1979 foi aprovada a Lei Complementar n.43, que estabeleceu o I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre.

A proposta do Plano previa uma ação sobre o urbano por parte da Prefeitura, de modo *integrado*, considerando os aspectos físico-territoriais, econômicos, sociais e administrativos da cidade, onde, para a concretização de tal pretensão, estavam previstos os seguintes instrumentos:

“a) organizacionais, consistentes no planejamento e coordenação permanentes das atividades governamentais de promoção do

²³ Plano Diretor de 1961, Lei n.2330, de 29 de dezembro de 1961, que altera a Lei n.2046 de 1959.

²⁴ Eram os seguintes, os grupos técnicos: Diretrizes metropolitanas e locais, infra-estrutura urbana, economia e sociologia urbana, ambiente natural e biofísico, lazer e cultura, circulação e transporte, estrutura e uso do solo, habitação e equipamento urbano, processamento e sistematização dos dados, coordenação de detalhamento e padrões e legislação urbanísticas.

desenvolvimento urbano, a serem organizadas sob a forma de sistema, e mediante a participação comunitária; b) materiais ou urbanísticos propriamente ditos, expressos através dos dispositivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e c) financeiros, consubstanciados, basicamente, no Programa Municipal de Investimentos para o Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre” (Marques, 1985: 13).

Os elaboradores do plano afirmam que esta foi a primeira proposta de um plano para a cidade baseado num *processo* de planejamento e não mais o plano estático como o de 1961. Este processo de planejamento seria alcançado através da introdução de um *Sistema de Planejamento*, onde a Secretaria de Planejamento Municipal ocuparia o lugar de “cérebro” coordenador deste processo. Situada estrategicamente no topo do organograma²⁵, logo abaixo do Prefeito, a SPM decidiria as políticas que seriam implementadas pelos demais órgãos da Prefeitura, a partir de uma concepção idealizada de cidade, fundada numa particular forma de pensamento técnico-científico: o urbanismo²⁶.

“(...) surgiu a convicção que há muito tempo foi sendo amadurecida de que antes da existência dos Planos Diretores, devia existir uma lei de desenvolvimento urbano transcendental que estabelecia de forma muito clara embora genérica as diretrizes do desenvolvimento; e um sistema permanente de planejamento que pudesse ter instrumentos capaz de atualizar os Planos Diretores que fossem surgindo em função das necessidades do crescimento urbano, tanto é que esse Plano Diretor foi o primeiro do sistema; embora não fosse o primeiro Plano Diretor da cidade; era o terceiro ou quarto. É o primeiro do sistema de desenvolvimento urbano, de tal forma que não teria mais reavaliações ou substituição de planos; era um plano que permanecia modificado segundo a dinâmica do

²⁵ Vide anexo II (Organograma da Prefeitura Municipal de Porto Alegre).

²⁶ “Com efeito, a Lei Complementar n.43, de 21 de julho de 1979, ao estabelecer que as atividades governamentais de promoção do desenvolvimento urbano do Município seriam objeto de planejamento e coordenação permanentes, organizadas sob a forma de Sistema, estatuiu que o órgão central de tal sistema, denominado Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano, é a Secretaria de Planejamento Municipal. Para tanto, há que se considerar as profundas transformações pelas quais esta cidade passou durante os quase vinte anos de vigência do Plano Diretor aprovado pela Lei n. 2330, de 1961, que determinaram a necessidade de um acurado e abrangente conhecimento da realidade urbana, para reavaliar a proposta de sua planificação. Mais que isso, tornava-se evidente a necessidade de institucionalização, não exclusivamente de simples planos diretores, mas de um processo permanente de planejamento, voltado à realização do ordenado desenvolvimento urbano, onde o Plano Diretor é um dos instrumentos básicos, a par de instrumentos organizacionais e financeiros. Ora, tal concepção quanto à atividade de planejamento, implica na permanência de um processo, ao invés de um projeto, cujo término esgota a tarefa planificadora. É certo, também, que tal processo conduz a uma organização capaz de coletar, manter e operacionalizar inúmeros dados da vida urbana, trazendo-os permanentemente atualizados e à disposição das equipes técnicas, que propõem planos e programas dentro de diretrizes da política eleita para a gestão da cidade” (Marques, 1985: 160).

*crescimento urbano e inclusive com a inclusão da participação comunitária que era um novo instrumento que se produzia, embora fosse um período discricionário*²⁷.

Porém, de tal sistema de planejamento só resultaram algumas ações esparsas²⁸. Sua concretização ficou profundamente abalada devido a *crise de legitimidade*²⁹ que passou a atingir o planejamento, tanto interna quanto externamente à prefeitura, a partir de final da década de 1970:

- A crise de legitimidade externa do planejamento caracterizava-se pelo início da crise da ditadura militar no Brasil, que tinha no planejamento uma de suas bases de sustentação política e ideológica³⁰. Neste período começaram a surgir os primeiros indícios de crise do modelo de desenvolvimento implementado a partir de 1964.
- A crise de legitimidade interna, teve início com as reações das outras Secretarias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre às pretensões super centralizadoras por parte da SPM, as quais retiravam poder das outras Secretarias, transformando-as em simples executoras de políticas definidas pelos urbanistas da SPM³¹. Esta crise interna acentuou-se com o fim do mandato do prefeito nomeado Guilherme S. Villela, um economista

²⁷ Entrevista com dois Arquitetos fundadores da Secretaria de Planejamento Municipal, referida anteriormente.

²⁸ Salientam os elaboradores do plano que este sistema de planejamento, mesmo estando presente na proposta do Plano Diretor, nunca chegou a ser realmente implementado. "As conseqüências de tal lacuna são extremamente danosas ao processo de planejamento urbano: o amplo espectro de problemas presente na tarefa de disciplinar o crescimento de uma cidade, com o porte de Porto Alegre, determina o envolvimento da maioria dos órgãos integrantes da estrutura administrativa municipal, quer direta, quer indireta, os quais todavia, na ausência do Sistema implantado e com efetiva atuação, não têm a necessária articulação, para propiciar decisões coerentes e, portanto, sólidas. Ademais, a falta de estruturação do Sistema, tal como idealizado, compromete, até mesmo, a própria experimentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em toda a sua potencialidade, frustrando objetivos e ocasionando entraves e demora para a produção até das mais singelas decisões atinentes à matéria urbanística" (Marques, 1985: 162).

²⁹ O conceito de legitimidade adotado neste trabalho deriva de definição weberiana e envolve a idéia de consentimento de quem obedece sobre quem manda (Weber, 1992).

³⁰ Sobre a crise do planejamento no Brasil a partir do final da década de 1970, vide Ipea-Cendec (1988) e Azevedo (1994), entre outros.

³¹ "Bom, este órgão foi visto pelas outras secretarias como um órgão com super-poderes; daí que foi até certo ponto boicotado no seu desenvolvimento, na sua centralização; muitos consideravam excessiva a centralização; vou te dar um exemplo, a SMT achava que estava muito centralizada as decisões dentro da SPM, porque eles eram meros executores; a SMOV a mesma coisa, não faziam projetos, era tudo centralizado na Secretaria de Planejamento. Houve um certo movimento de não deixar que essa secretaria

vinculado aos planejadores, e que dava sustentação interna a este grupo e ao papel centralizador da SPM³².

A partir de 1982, ano em que tomou posse o prefeito João Dib³³, se iniciou, então, um processo contínuo de esvaziamento da SPM, em termos de espaço de poder na estrutura político-administrativa municipal. A Secretaria, que havia sido concebida para ser o órgão central da administração municipal começou cada vez mais a assumir um papel de reguladora do uso do solo, ou seja, de órgão estratégico à administradora do Plano Diretor. A partir deste período, as funções de planejamento urbano e planejamento financeiro³⁴, que haviam sido postas estrategicamente numa única Secretaria, para funcionarem de maneira articulada, ou seja, o planejamento econômico-financeiro vinculado às diretrizes do planejamento urbano, cada vez mais passaram a trabalhar de maneira desarticulada, como se houvessem duas Secretarias dentro da SPM. Um técnico da Secretaria assim se refere a esta questão:

*Mesmo sem ser um período que era tão político, a prefeitura era uma prefeitura indicada, então não era uma questão de disputa; existia uma certa disputa pelo poder; as outras secretarias nem sempre aceitam ficar atreladas a uma Secretaria sem ser o Prefeito (...). Ai começou paulatinamente, não vou dizer a haver contestações... Então a Secretaria perdeu um pouco desse patamar, vamos dizer assim, dessa ostentação, dessa posição de gerenciadora, de coordenadora do desenvolvimento da cidade.(...) E então no momento que houve isso aí, a coisa começou a mudar de patamar e também a figura da Secretaria de Planejamento, a figura do Planejamento começou a ser um pouco desmistificada, começou a haver uma disputa. Ao longo do tempo começou uma inversão na questão financeira; a questão financeira, a fazenda começou a assumir um papel primordial gerenciador, porque ela detinha o dinheiro e ela controlava; aí ela fazia todo o gerenciamento. (...)*³⁵

se criasse ou se estruturasse conforme estava se propondo". Entrevista com fundadores da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 10/11/97.

³² Entrevista ...

³³ João Dib foi Prefeito de Porto Alegre no período 1983-1985, Prefeito cuja formação era a Engenharia e cujas características políticas indicam mais um "fazedor de obras" do que um planejador (Entrevista realizada com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, em 06/11/97).

³⁴ A SPM estava estruturada a partir de duas Supervisões: A Supervisão de Planejamento Urbano e a Supervisão de Planejamento e Programação.

³⁵ Entrevista com técnico da Secretaria de Planejamento Municipal, em 13/11/97.

A gestão de João Dib (1983-1985) finalizou o período de Prefeitos nomeados para as capitais brasileiras. Com o processo de crise econômica e de legitimação do regime autoritário no Brasil, se iniciou o processo de abertura política, reiniciando com isso a realização de eleições para Prefeitos de capitais, as quais haviam sido canceladas durante o período militar. Em Porto Alegre, já nas primeiras eleições, um dos partidos de maior oposição ao regime militar saiu vencedor, o PDT (Partido Democrático Trabalhista), sendo eleito Prefeito, Alceu Collares.

De características tipicamente populistas, a gestão de Collares teve impactos profundamente negativos para a SPM em termos de seu espaço de poder na estrutura político-administrativa municipal. Toda equipe de planejadores que entrou na década de cinquenta para a SPM, saiu da Secretaria³⁶. Os técnicos afirmam que toda a estrutura de poder que se mantinha intacta desde os anos 50 foi alterada, e ficou uma espécie de vazio de poder no interior da SPM. Além disso, todos os grandes projetos importantes desse governo saíram da Secretaria e foram realizados em estruturas paralelas:

“(...) o Collares fez um governo completamente atravessado, desprestigiou o quadro técnico, acho que não só do Planejamento, mas de todas as secretarias. E continuou o planejamento numa postura sempre de regulador, administrador do Plano Diretor.(...) No governo Collares, todos os grandes projetos (...) jamais passaram por dentro da Secretaria de Planejamento (...) a Secretaria de Planejamento estava completamente fora deste processo (ele criou quadros ou terceirizou ou contratou, etc.). Ele não tentou utilizar a Secretaria de Planejamento”³⁷.

De super-secretaria, cada vez mais a SPM se tornou uma administradora do Plano Diretor, uma Secretaria reguladora do uso do solo urbano. De uma pretensão centralizadora de todo o planejamento e gestão municipal à um órgão burocrático encarregado de carimbar processos.

³⁶ “Nós saímos no dia em que entrou o Collares, em 1 de janeiro de 1985”. Entrevista com dois fundadores da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 10/11/97.

³⁷ Entrevista realizada com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, em 06/11/97.

Mas no corpo técnico desta Secretaria sempre persistiu essa nostalgia do planejamento nos anos setenta, com seu papel de comando no sistema política municipal, alicerçados numa ideologia tecnocrática, onde aos técnicos com sua pretensa neutralidade e objetividade, caberia todo o processo de decisão sobre os destinos de uma dada coletividade (no caso, o município). Porém já não havia mais condições políticas e ideológicas para que tal intento se realizasse. Condições essas, que como procurarei demonstrar no próximo capítulo, surgirão, em condições excepcionais, no ano de 1989, durante primeiro ano de mandato da Administração Popular em Porto Alegre.

4 - A VITÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR: ASCENSÃO E CRISE DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL NO ANO DE 1989.

Este capítulo inaugura a entrada no objeto desta dissertação. Aqui pretendo basicamente (1) caracterizar o contexto das eleições municipais de 1988 em Porto Alegre e a vitória da Frente Popular, (2) contextualizar a situação político-administrativa da Prefeitura no início da gestão, (3) analisar os fatores que levaram a ascensão da Secretaria de Planejamento Municipal em termos de espaço de poder no interior do governo municipal, e por fim (4) analisar a crise político-administrativa instalada no interior do governo a partir do final do primeiro ano de gestão, que culminou com a crise da Secretaria de Planejamento e a saída de seu Secretário.

4.1 - O contexto das eleições municipais de 1988

O contexto nacional que caracterizou o processo eleitoral de 1988 em Porto Alegre, estava marcado por uma crise política e econômica que colocava em cheque a coalizão que garantiu a *transição transada* para a democracia no Brasil. Manifestavam-se neste momento, além de altas taxas de inflação, uma crise política marcada por denúncias de corrupção contra o presidente da República¹, cogitando-se inclusive instaurar a abertura

¹ O presidente da República neste momento era José Sarney, o primeiro presidente civil após duas décadas de governos militares, e era dos quadros do partido da situação durante o regime militar (ARENA, depois PDS).

de um processo de *impeachment*. Neste momento, surgiram propostas por parte dos partidos de oposição, de antecipar o pleito presidencial para o ano de 1989 e houve também uma certa efervescência das forças armadas, acenando com a possibilidade de um novo golpe, caso a crise institucional não fosse resolvida².

Já o contexto local estava marcado por um governo populista que não mais conseguia responder às necessidades da população de uma grande cidade como Porto Alegre. O populismo já não conseguia conceber um projeto de cidade que desse conta de sua complexidade, com todas as suas carências, jque fizeram surgir um crescente processo de mobilização popular, na forma do associativismo comunitário, que lutava sobretudo por melhores condições de vida para a população (Baierle, 1992)³.

Neste sentido, o PT surgiu nas eleições de 1988 em Porto Alegre como algo novo, colocando-se contra o populismo de Collares e ao pacto de todos com *quase* todos que formou o governo da Nova República. As declarações de Olívio Dutra, durante toda a campanha eleitoral transitaram de acordo com a '*Candidatura Combativa*', fazendo da participação popular e da inversão de prioridades o carro chefe de sua campanha.

“Comprometendo-se com a inversão de prioridades no atendimento às necessidades daqueles tradicionalmente excluídos, a Frente Popular afirmava disposição para atuar na encampação progressiva do transporte coletivo, na habitação popular, democratizar a relação com o funcionalismo, saúde e educação. O fundamental, segundo Lula e Olívio Dutra, era que o PT na Prefeitura, faria uma ‘administração honesta, eficiente e com participação popular’ (Silveira, 1995: 137).

Este apelo do PT parece ter tido uma aceitação dos porto-alegrenses, e Olívio Dutra foi opção confirmada pelo resultado das urnas. De um universo de 720.685 eleitores votantes e um percentual de 7,22% de abstenções, Olívio Dutra ganhou com uma diferença de 89.261 votos sobre o segundo colocado.

² Uma brilhante análise sobre o contexto internacional e nacional deste período, encontra-se no trabalho de Silveira (1995).

Quadro (1) - Resultado das eleições municipais de Porto Alegre, 15 de novembro de 1988.

CANDIDATOS	TOTAL VOTOS
Olívio de Oliveira Dutra	247.517
Carlos Araújo	158.256
Guilherme Villela	93.862
Antônio Britto	72.097
Sérgio Jockymann	48.627
Fúlvio Petracco	13.185
Raúl Carrion	2.671
Branços	60.494
Nulos	23.976
TOTAL GERAL	720.685

Fonte: TRE/RS, apud Silveira (1996: 143).

Refletindo sobre as reações à vitória do PT nas eleições de Porto Alegre, Silveira (1996) afirma que o empresariado local tentou ajustar-se à nova realidade e apostar tanto na mudança ideológica do partido quando confrontado com o poder institucional, quanto na sua incompetência administrativa, capaz de desmoralizá-lo, quebrando a potencial e temida ascensão do PT em nível nacional, que poderia torná-lo um forte candidato às eleições presidenciais em 1989.

Já os movimentos populares, como afirma Silveira, saudaram a vitória petista como uma conquista dos ideais da sociedade organizada. Desde os sindicatos dos trabalhadores até associações de moradores e ecológicas sentiram-se representadas pela nova administração⁴. “Como afirmou o Presidente da Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias (FRACAB), Carlos Alberto Franck: ‘Porto Alegre passa a ter o perfil do movimento popular’ (Zero Hora., 17/11/89 - Pg. 8). ou, nas palavras do Presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), Paulo Guarnieri: ‘O movimento popular, tem, agora, um aliado na Prefeitura’ (Zero Hora, 17/11, Pg. 8)” (Silveira, 1995: 154).

³ Porto Alegre neste momento estava sendo administrada por Alceu Collares, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT).

4.2 - O início do governo: crise, vácuo de poder⁵ e a ascensão da Secretaria de Planejamento Municipal

Ao assumir a Prefeitura, em 01 de janeiro de 1989, as condições na qual esta se encontrava, de acordo com relatos e documentos da nova administração, eram verdadeiramente lastimáveis, tanto financeira como administrativamente⁶. Nos últimos dois meses da sua gestão, Collares tomou duas decisões que comprometeram financeiramente todo o primeiro ano da gestão da Administração Popular. (1) A administração de Collares conseguiu aprovar um Plano de Carreira que comprometia 98% da receita do município a partir de 1 de janeiro de 1989, como (2) também promoveu uma anistia fiscal que premiava os devedores do município⁷.

É então neste contexto que iniciou todo o processo de governo, com uma enorme crise administrativo-financeira, com o boicote dos meios de comunicação de massa, a inexperiência administrativa e, pior, sem ter um projeto estratégico para a cidade.⁸

O início do governo foi marcado por um conjunto de dificuldades teórico-políticas dos partidos componentes da Administração Popular para enfrentar a recém conquistada institucionalidade. Neste sentido, salienta Fedozzi (1992), em uma análise sobre o planejamento estratégico e planejamento de governo na primeira gestão, que houveram limites desde a forma de estabelecer um tratamento efetivo para com a máquina

⁴ Sobre os movimentos sociais e sua relação com a Administração Popular vide as dissertações de Baierle (1992) e Tornquist (1992).

⁵ Ferrel (1970) trabalha com o conceito de um certo "vácuo parcial de poder" por onde certas burocracias conseguem reunir recursos políticos para ampliar o espaço para o exercício de seu poder. Gouvêa (1994) também segue esta perspectiva.

⁶ Para uma análise da situação financeira da Prefeitura no início do mandato da Administração Popular, vide Verle & Müzell (1994: 13-26); Cassel & Verle (1994: 27-48); Augustim Filho (1994: 49-68).

⁷ Segundo dados do documento *Roteiro para uma avaliação da Administração Popular*, o déficit orçamentário de 1989 foi de 35,84%, uma despesa a pagar de 76% e uma dívida pública de 81,75%.

⁸ Vários trabalhos analisam o contexto em que a Administração Popular assumiu o governo, os quais partem principalmente de membros da equipe de governo. Ver especialmente: Andreatta (1995); Fedozzi (1992,

pública, até para estabelecer um claro projeto político-estratégico de governo. Assim, na fase inicial, além da superficialidade do conhecimento demonstrada pela abordagem programática dos partidos que compunham a Frente Popular houve uma grande disputa em torno dos projetos e estratégias do movimento socialista e sua relação com esta fração conquistada do Estado (Prefeitura)⁹.

A divisão das pastas para compor o secretariado do Executivo Municipal obedeceu a uma divisão, baseada em critérios de proporcionalidade entre os partidos que compunham a Frente Popular. É no bojo desta divisão que foi chamado para a *Secretaria de Planejamento Municipal*, o Arquiteto, recém eleito vereador pelo PT, Clóvis Ilgenfritz da Silva.

Clóvis Ilgenfritz vinha de uma longa trajetória política junto ao Partido dos Trabalhadores, sendo, juntamente com Olívio Dutra, um dos seus fundadores no Rio Grande do Sul. Sua atividade política havia se centrado junto às organizações corporativas dos arquitetos, onde havia ocupado entre outras atribuições, o cargo de presidente do Sindicato dos Arquitetos no estado.

Diante disso, e a partir de alguns depoimentos de técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal, pode-se afirmar que o novo Secretário possuía uma grande legitimidade junto ao corpo técnico da SPM (como visto anteriormente, formado majoritariamente por arquitetos), os quais constituíam, em grande parte, sua base político-eleitoral. Esta questão, como demonstram várias entrevistas vai ter importantes reflexos na determinação do espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal no primeiro ano de gestão, pois garantiu legitimidade política interna a uma antiga pretensão

1994, 1996); Genro (1994: 145-159); Horn *et alli* (1994); Moura (1995), Harnecker (1993) e Schimidt (1994).

⁹ Basicamente a disputa situava-se em torno da seguinte questão: um governo dos trabalhadores para os trabalhadores ou uma proposta dos trabalhadores para o conjunto da sociedade? Questão esta que era derivada basicamente das duas grandes tradições de estratégia revolucionária para o movimento socialista, ou seja, a concepção de ataque frontal ao Estado, ou dualidade de poderes, e a concepção da hegemonia de uma classe social sobre toda a sociedade, respectivamente.

de retomar o papel hegemônico nas decisões governamentais, por parte dos técnicos do planejamento em Porto Alegre¹⁰.

*Sem dúvida, (...) a ida do Clóvis, representou um reforço da velha idéia de que essa tecnocracia pudesse recuperar os privilégios da época da ditadura via um movimento eminentemente corporativo. O Clóvis tinha sido presidente do Sindicato dos Arquitetos e ele tinha uma ligação muito íntima com os arquitetos da cidade, especialmente com os arquitetos do setor público, da Secretaria de Planejamento. Então evidentemente que a ida do Clóvis para lá reascendeu a chama de que aquele setor poderia passar novamente a incidir de forma muito direta na vida da cidade e reconstruir da forma como faziam na época da ditadura(...)*¹¹

*(...) E aí o Clóvis quando ele chega, ele é Arquiteto né, e tem vínculos com toda a base eleitoral dele que são os Arquitetos. Ele reproduz de alguma forma, tem que reproduzir esse tipo de coisa...*¹²

*“É verdade, o Clóvis tentou fazer isso, e ele fez numa relação que tem bastante haver com a personalidade dele, de como ele faz a disputa política dentro do governo; ele trabalhou, no meu ponto de vista, muito mais sobre o ponto de vista da idéia de corpo da Secretaria, com os técnicos, do que uma idéia de governo, e trabalhando assim, é óbvio que ele passou a ser respaldado lá dentro; também por ser arquiteto né, a maior parte dos técnicos lá, deter essa visão (...) A questão do Clóvis era de fato recuperar uma super-secretaria que tem com essa questão de corpo, com o projeto pessoal...”*¹³

Diante da legitimidade interna alcançada pelos técnicos do planejamento com o novo Secretário e frente a *indefinição teórica e programática* dos partidos que compunham a Administração Popular, pode-se afirmar que ocorreu um certo “vácuo de poder”, onde a Secretaria de Planejamento Municipal surgiu como o único espaço com respostas concretas e coerentes diante dos grupos que apresentavam apenas propostas abstratas e sem operacionalidade.

¹⁰ “O Clóvis era um dos braços direito do Olívio, era amigo pessoal do Olívio de muitos anos, de militância; então era um cara forte; era entendido como um cara forte que estava vindo para o planejamento; e na época se começou, o Clóvis já veio aqui para dentro com coisas bem definidas, já entrou com uma proposta, com um outro jeito de governar”. Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 06/11/97.

¹¹ Entrevista com Secretário de planejamento durante a primeira a gestão, realizada em 25/11/97.

¹² Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 14/11/97.

¹³ Entrevista com Secretário de Planejamento durante a primeira gestão, realizada em 19/11/97.

Assim, através de seu corpo técnico, a SPM começou a chamar para si a atribuição de ser o *centro político do governo*, o órgão cérebro, articulador e coordenador da nova gestão. Foi deste modo, que esta Secretaria passou a ser a instituição elaboradora do *planejamento de governo* e executora da maioria dos projetos da nova gestão. Uma declaração do titular da SPM fornecida ao Boletim de Circulação Interna desta secretaria é bastante esclarecedora quanto as pretensões do órgão neste momento:

“A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) está assumindo - depois de ter sido relegada ao plano burocrático durante muitos anos - *sua verdadeira função que é coordenar o planejamento de governo do município de Porto Alegre*. Este é um compromisso que já foi assumido, tanto pelo prefeito Olívio Dutra, como pelo vice-prefeito Tarso Genro, e que tem sido reiterado, em sucessivas reuniões, realizadas na presença de todo o secretariado municipal” (Boletim, Circulação Interna, n.3, 07/07/89, grifos meus).

Diante desta conjuntura político-administrativa a pretensão centralizadora que remonta aos primórdios do planejamento em Porto Alegre atingiu sua materialização quando esta Secretaria assumiu a função de elaborar todo o planejamento de governo, o chamado *Plano de Ação Governamental (PAG)*.

A discussão sobre o planejamento de governo iniciou em janeiro de 1989, quando o centro político do governo definiu algumas propostas iniciais estratégicas e estabeleceu o perfil político de governo, desencadeando o processo de elaboração do PAG.

Nas palavras do então Secretário

“Estava, dessa forma, lançado, definitivamente, o grande desafio para superar os problemas em nível de organização administrativa, infra-estrutura e mesmo de alocação de recursos humanos e financeiros, bem como o de procurar transformar a imagem da administração municipal, na busca da dignificação do serviço público e do próprio funcionalismo”¹⁴.

A metodologia proposta pela SPM para a discussão do PAG, foi expressa em 18 de janeiro de 1989, em documento denominado “*Propostas Iniciais Estratégicas*”

para a administração Popular - Perfil Político”, incluía um processo de identificação de prioridades por setores da administração. Estas prioridades formavam onze grandes grupos, onde participavam os chamados ‘agentes’ (secretarias e demais órgãos envolvidos) e os ‘setorialistas’, que tinham a função de coordenar, junto às Secretarias e Departamentos, as discussões sobre as prioridades destes órgãos, sobre cada uma das áreas. Posteriormente sistematizadas, as propostas passavam a compor o plano preliminar de governo da Frente Popular.

As reuniões com todos os ‘setorialistas’ eram realizadas, na SPM, de acordo com um cronograma, cabendo a coordenação geral do processo ao Secretário Clóvis Ilgenfritz, juntamente com uma assessoria formada por técnicos da Secretaria¹⁵.

Após esta fase, deveria ser feita a sistematização do trabalho dos grupos e apresentada, ao prefeito, ao vice-prefeito e ao secretariado, para a discussão final do pré-plano. Na metodologia do PAG estava prevista a participação dos funcionários públicos e da população em geral na discussão final, onde, a partir daí, seria definido o Plano de Ação Governamental do triênio, 1990, 1991 e 1992.

Além da elaboração do PAG, ficaram a cargo desta Secretaria algumas das mais importantes políticas da nova administração no ano de 1989, como:

a) O Orçamento Participativo: no ano de 1989, mais precisamente a partir do mês de julho, Porto Alegre teve sua primeira experiência de elaboração do orçamento municipal, através de discussões públicas com a população. A implementação deste processo, que partiu do centro político do governo, mas que, como demonstram algumas análises,

¹⁴ “*Titular da SPM diz que participação é fundamental*”, Boletim Circulação Interna da Secretaria de Planejamento Municipal, n.3, 07/07/89.

¹⁵ Faziam parte da assessoria do Secretário no PAG, Eliane D’Arrigo Green, Rogério Malinski, Lígia Botta, Virgínia Müzzel Jardim, Adalberto Heck e Mauro Dalla Barba.

também estava presente nas manifestações do movimento popular (Moura, 1995), esteve a cargo da Secretaria de Planejamento Municipal¹⁶.

b) O projeto S.O.S Porto Alegre que era um programa que previa uma ação emergencial por parte da Prefeitura em vários bairros da cidade. O programa previa uma ação integrada dos vários órgãos da Prefeitura, levando serviços urbanos emergenciais à bairros carentes de infra-estrutura¹⁷.

c) O processo de descentralização dos serviços municipais, que foi desencadeado através da criação de uma comissão no interior da Secretaria de Planejamento Municipal encarregada da discussão e implementação de tal política¹⁸.

d) O programa Guaíba Vive, que previa uma integrada dos vários órgãos da prefeitura sob a coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal através de ações de despoluição, reurbanização, ações de educação ambiental e turismo ecológico¹⁹.

Além destes projetos, no início da gestão, a Secretaria e Planejamento também assumiu uma função de *captação da recursos*, com a ida do Secretário de Planejamento para vários países da Europa nos primeiros meses da administração, na busca de financiamentos externos.

Estes projetos, juntamente com o Plano de Ação Governamental demonstram um acúmulo de *recursos políticos* por parte da Secretaria de Planejamento Municipal que determinaram uma ampliação de seu *espaço de poder* num período em que

¹⁶ Sobre esta questão ver o documento produzido por membros da Administração Popular e por técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal: *Referências para a participação da comunidade na elaboração do orçamento geral de 1990*. Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Elaboração de César Bujes (Sociólogo), Dário Lima Prado (Economista), Guilherme Perez Cabezas (Economista), Nara Jane M. Marques (Socióloga) e Humberto Lippo Pinheiro (Assessor); julho de 1989. Ver também as matérias de jornais "*Planejamento propõe debate do orçamento*", Jornal Correio do Povo, Porto Alegre, 26/07/89; "*Orçamento de Porto Alegre será decidido em reuniões populares*", Jornal do Brasil, 26/07/89. Para uma avaliação do Orçamento Participativo em seu primeiro ano ver: Andreatta (1995); Fedozzi (1996; 1992; 1994); Horn (1994); Jacobi & Teixeira (1996); Lorangeira (1996); Moura (1995); Moura & Pereira (1990); Pereira & Prates (1992) e Schimdt (1994).

¹⁷ "*S.O.S Porto Alegre vai ser levado a restinga*", Boletim Circulação Interna da Secretaria do Planejamento Municipal, n. 0, 11/05/89; "*Vamos juntos cuidar da cidade*" Boletim Circulação Interna..., n.4, 01/08/89.

¹⁸ "*Comissão estuda a criação de postos avançados*", Boletim de Circulação Interna..., 11/05/89, n. zero.

¹⁹ "*Guaíba Vive*", Boletim Circulação Interna..., n.11, 21/12/89.

a linha política e ideológica do novo governo ainda não estava definida. Era o próprio reviver, para os técnicos planejadores, de um passado nostálgico em que o planejamento era concebido como o grande cérebro articulador da ação governamental²⁰. Nas palavras de um técnico da Secretaria de Planejamento:

“Foi bem claro isso aí; na época até se conversou muito. Eu trabalhava direto ali junto ao Gabinete (do Secretário), e na época era uma avaliação, existia (...) até uma certa euforia por parte da Secretaria, (que) tava retomando (o seu poder) A gente sempre brincava que tinha um gráfico que tinha saído de cem, passado de zero, tinha decido um pouco e nós estávamos conseguindo subir; nós estávamos começando a nivelar, chegando no zero, para começar a subir de novo. Não sabia aonde chegaria a curva do retorno”²¹.

A legitimidade e o espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento durante o primeiro semestre de 1989 eram notórios, sendo possível de ser visualizado tanto na cobertura realizada pela mídia²², como em declarações de dirigentes nacionais do Partido dos Trabalhadores, que colocavam o nome do Secretário de Planejamento como um dos membros da equipe de governo de Luis Inácio da Silva, caso este saísse vitorioso nas eleições presidenciais de 1989²³.

²⁰ “O corpo técnico da Secretaria é um corpo muito difícil de ser trabalhado, um corpo que se julgava proprietário da cidade de Porto Alegre (...) porque essa visão de tecnocracia é muito forte, eles já haviam assumido posições extremamente rígidas no sentido de que o controle da cidade transitava necessariamente pela SPM. Essa era a visão. Eles eram os donos da cidade de Porto Alegre”. Entrevista com Secretário de Planejamento durante a primeira gestão, realizada em 25/11/97.

²¹ Entrevista com técnico da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 13/11/97.

²² Não quero com isso afirmar que a imprensa tenha dado uma ampla cobertura da administração petista em Porto Alegre, e sim salientar para o fato de que o planejamento neste momento respondia por uma grande quantidade de ações da prefeitura. Além disso, o Secretário de Planejamento ocupava quase que uma função de porta voz do Governo. Algumas matérias publicadas na imprensa local são esclarecedoras quanto a isso: “Ilgenfritz: pegamos a prefeitura falida”. Nesta matéria o secretário Clóvis Ilgenfritz, foi ao Jornal do Comércio responder às críticas feitas à AP, colocando a situação inicial em que a Prefeitura se encontrava quando do início da gestão, com 107% do orçamento ocupados com a folha de pagamento. O secretário nesta ocasião também apresentou alguns projetos da Administração Popular (Jornal do Comércio, 22/05/89). “Planejamento propõe debate do orçamento” Nesta matéria é destacado o processo a ser inaugurado em Porto Alegre, da discussão pública do orçamento municipal por iniciativa da Secretaria de Planejamento Municipal (Jornal Correio do Povo, 26/07/89).

²³ “No comício de encerramento da campanha, realizado domingo na Praça da Sé, em São Paulo, o candidato Luís Inácio Lula da Silva, no seu emocionado discurso, fez elogios para dois petistas gaúchos: o prefeito Olívio Dutra e Clóvis Ilgenfritz. Lula destacou o trabalho de ambos, que o acompanharam desde os primeiros passos do partido à nível nacional, sendo também responsáveis diretos pela formação do PT no Rio Grande. Lula convidou Clóvis (e ele aceitou) para integrar sua equipe de Governo. É o primeiro gaúcho, entre todos os partidos, já convidado” (Zero Hora, 14/11/89, p. 20).

4.3 - Questionamento e crise do espaço de poder ocupado pela SPM

A legitimidade interna e o espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal começaram a ser questionados a partir do segundo semestre de 1989 quando se iniciou um movimento no interior de alguns setores do governo, criticando tanto as concepções dominantes nesta secretaria bem como o imobilismo²⁴ a que o governo estava sendo levado, devido as incongruências entre os projetos de uma Secretaria com uma história e um caráter eminentemente tecnocrático e os de um governo que se apresentava como portador de um projeto de corte “democrático-popular”²⁵.

“até que ponto aquela estrutura com aquela mentalidade, (...) de planejamento (...) era compatível com um projeto da Frente Popular, com um projeto de esquerda que tinha ‘n’ desafios pela frente; não só o desafio da elaboração de uma visão estratégica tendo como centro a questão democrática e popular, mas o desafio de armar a governabilidade do governo, de criar uma competência administrativa para que o governo tivesse condições de governabilidade; um governo de esquerda capaz de enfrentar os desafios que estavam sendo colocados pela primeira vez para a esquerda na cidade”²⁶.

Aqui, um ponto que merece destaque é que as críticas à Secretaria de Planejamento Municipal começaram a se gestar basicamente do interior da Secretaria de Governo, pasta então ocupada pelo vice-prefeito, Tarso Genro. Neste sentido, além da

²⁴ “(...) existia uma grande preocupação ...diante do quadro que era muito alarmante...Estava claro que o projeto do Clóvis levaria o governo ao desastre. Nós estávamos com 90% dos gastos da Prefeitura em folha de pagamento. O Collares no último dia de governo tinha feito uma reforma no plano de carreira, e ao apagar das luzes ele mandou para o Olívio, assim, um grande pepino, e aí se estava conseguindo arrastar o governo com empréstimos bancários à juros..., e o cerco aumentando...era um quadro extremamente complicado; e aí nós optamos ir para o conflito (...)”. Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 14/11/97.

²⁵ Neste sentido, salienta Fedozzi (1997) que a crítica teórica à forma como o planejamento estava sendo realizado em Porto Alegre, esteve baseada sobretudo na obra de Carlos Matus sobre a experiência do governo popular de Salvador Allende no Chile (1970-1973). “Matus afirma em suas obras que a planificação normativa (tecnocrática) é um enfoque em que a definição dos objetivos, atividades e recursos não surgem da dimensão real do comportamento social e da análise das forças envolvidas no planejamento, mas a partir da superposição de normas técnicas que se originam de diferentes vertentes do pensamento econômico-administrativo. O planejamento estratégico, ao contrário, em vez de guiar-se por normas ideais, onde o sujeito do planejamento está fora da realidade planejada, propõe um sistema de planejamento que interage dialeticamente com as contínuas mudanças da realidade social. O ator que planeja está dentro da realidade e

crítica teórica à forma como o planejamento e a gestão estavam sendo realizados, como foi destacado no parágrafo anterior; existia o componente *político-eleitoral* nos discursos contrários aos projetos da Secretaria de Planejamento. A disputa era em torno da hegemonia política sobre o Partido dos Trabalhadores, e derivando daí, sobre o candidato deste partido para as próximas eleições municipais. Neste sentido, eram visíveis as tentativas de, por um lado Clóvis Ilgenfritz formar uma super-secretaria e se fortalecer como o principal nome da administração petista, e de outro, Tarso Genro, vice-prefeito, que possuía um projeto político muito claro, de fortalecimento de seu nome tanto para a disputa do governo do Estado em 1990 como para prefeito nas eleições de 1992.

“Tinha uma linha que falava que a cidade era muito grande e que tinha que se dar soluções imediatas, que digamos, era mais ou menos a linha que o Tarso Genro perseguia; e o Clóvis com uma linha mais de longo prazo, de Planejamento, de começar a organizar as coisas. Então houveram muitos choques, muita disputa, porque de repente a Secretaria de Planejamento começou a assumir um reconhecimento que não interessava ao restante do governo também”²⁷.

As críticas aos pressupostos e as práticas da Secretaria de Planejamento Municipal acentuaram-se durante o segundo semestre de 1989, numa conjuntura em que verificava-se um claro cerco por parte de setores do empresariado bem como pela imprensa local, devido ao imobilismo e a falta de ações concretas por parte do governo (Silveira, 1996: 157-210, Fedozzi, 1992). A Secretaria começou perder legitimidade interna e o seu espaço de poder começou a ser questionado principalmente na crítica a lógica de ação desta Secretaria quando da elaboração do Plano de Ação Governamental (PAG).

Destaca Fedozzi (1992) que a discussão do PAG foi feita sem a existência de qualquer programa estratégico de governo. Assim seu escopo foi limitado, devido as insuficiências programáticas dos partidos da Administração Popular e da falta de

reconhece o planejamento político como sistemática que precede e preside a ação” (Fedozzi, 1997: 224, N.R.P.).

²⁶ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

conhecimento acumulado sobre a cidade. Além disso, destaca o autor, que a forma de elaborar e implementar o plano revelou uma concepção normativa e autoritária de planejamento, incapaz, portanto, de responder a um programa estratégico de governo, que pretendia expressar um caráter democrático-popular:

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

Tal concepção, na avaliação de Fedozzi (1992), não conseguiu suprir as carências de definições estratégicas do governo e o PAG acabou sendo um “amontoado” de papéis com projetos e programas sem qualquer articulação ou hierarquia²⁸. Assim, o “PAG acabava por reproduzir a lógica seccionada e normativa da estrutura administrativa” (idem).

“(…) então quer dizer, aquela Secretaria com aquelas condições doutrinárias, concepções de governo e estrutura formada a partir de uma lógica, no meu entendimento tecnocrática, (...), se mostrou totalmente inviável diante desses desafios colocados, e o governo só tomou consciência disso quando foi se acumulando processos durante o primeiro ano de governo e que a SPM através do chamado PAG, foi incapaz de gerenciar a elaboração de um planejamento estratégico de governo, de uma visão estratégica. Porque exatamente funcionava na prática assim: as Secretarias

²⁷ Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 06/11/97.

²⁸ “O PAG era um acúmulo de boas intenções, que se tu somasse isso no orçamento, ele daria 300% do orçamento; (...) Isso é bem, do meu ponto de vista, uma visão de gestão econômica e mesmo de planejamento urbano...completamente despolitizada; é uma visão que persiste lá, do ponto de vista dos técnicos; que a gestão de uma cidade, mesmo a gestão financeira, é uma coisa simplesmente técnica, não existe política, não existe projeto político, não existe disputa de interesses; é uma questão que tecnicamente tu consegue solucionar e fazer as equações. Eu acho que está completamente errado. O fundamental de um governo é a atividade da política, é a disputa, é escolha e a escolha, o técnico, do ponto de vista de governo ele é secundário” Entrevista com Secretário de Planejamento, durante a primeira gestão, realizada em 19/11/97.

*enviavam seus representantes, elaboravam seus projetos; elas entendiam o que era prioridade e cabia a SPM na sua concepção “democrática”, coordenar isso tudo num PAG. Quer dizer, isso tudo se mostrou inviável na prática; digamos, incapaz de enfrentar uma realidade inteiramente adversa (...)*²⁹.

Assim, o episódio do PAG demonstrou que o espaço de poder que a Secretaria de Planejamento vinha conquistando durante os seis primeiros meses de gestão, começou a ser questionado quando se verificaram as incongruências entre uma concepção e uma prática de processo decisório e de ação governamental (lógica de ação) cristalizada historicamente nesta secretaria, marcada sobretudo pelo *tecnocratismo* e o projeto político-ideológico dos partidos que compunham a Administração Popular que previa sobretudo a concretização da idéia de “democratização do Estado”, ou seja, questionava o saber técnico como a única forma legítima e possível na tomada de decisões públicas, visão esta expressa na tradição dos técnicos planejadores de Porto Alegre.

Ficava claro aí que uma estrutura e concepção de planejamento formulada nos marcos de um regime autoritário no Brasil, não conseguiria se funcionalizar diante do jogo democrático, onde existem vários atores em disputa e, portanto, onde o processo político é um dado endógeno ao planejamento. Nas palavras de um técnico da Secretaria:

*“(...)num outro período, numa outra estrutura; vamos dizer assim, numa época mais fechada, mais de ditadura, onde existia um poder fácil e ninguém discutia, tu até conseguiria, [agora] dentro de uma situação mais aberta, mais democrática, com as pessoas disputando seus espaços começou a criar problemas de coalizão, começou a criar problemas de coalizão inevitáveis. Isso é público e notório; (...) (grifos meus)”*³⁰.

A crise no interior do governo se acentuava, e cada vez se tornavam mais claras as duas correntes teóricas e políticas na luta pela condução política do processo de gestão da cidade de Porto Alegre. De um lado aparecia a Secretaria de Planejamento com sua visão determinista e normativa do planejamento, já destacada anteriormente, e de outro

²⁹ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

lado a Secretaria de Governo com sua tentativa de instrumentalizar um planejamento diretamente ligado ao processo político e aos vários atores em disputa.

Na tentativa de superar esta disputa política e a crise do PAG, cuja maior expressão era o imobilismo do governo e o seu isolamento, foi elaborado o *I Plano Semestral* em agosto de 1989³¹, composto por membros do Governo, eleitos pelo secretariado, numa tentativa de superar a paralisia decisória e dar uma certa ofensividade ao governo, construindo um “norte” político com um mínimo de coerência. Este Plano como demonstra Fedozzi (1992) tentou romper com a cristalização do corporativismo que estava se estabelecendo nas secretarias, e integrá-las em torno de objetivos específicos, como por exemplo o Programa S.O.S., Guaíba Vive, o Projeto Centro e o Projeto do Distrito Industrial da Restinga. O I Plano Semestral parece ter sido uma saída *eclética* para um conflito político que envolvia a disputa sobre espaços de poder e formas de ação governamental.

Porém tal solução eclética parece que não resolveu todos os problemas e conflitos que estavam presentes no governo neste momento, cujo desfecho final foi o desencadeamento da discussão do *II Plano Semestral* dentro da mesma lógica e composição do plano anterior³².

Este plano foi elaborado mediante toda a indefinição quanto ao *projeto estratégico de governo* e derivando disto em meio a disputas em torno do *espaço de poder*

³⁰ Entrevista com técnico da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 13/11/97.

³¹ O Jornal do Comércio de 14/08/89 em seu editorial, faz a seguinte análise sobre o Plano Semestral: “[O Plano Semestral] pode marcar uma etapa pela qual toda a cidade estava ansiando”. Afirma o jornal que o período de lua-de-mel da Administração Popular com a população estava acabando, e que as críticas estão se acentuando, na imprensa e no legislativo. Porém, salienta a matéria, que o prefeito “Reagindo bem, ...lança seu Plano Semestral para este segundo semestre. Oxalá consiga colocar em prática suas idéias. Afinal, todos nós queremos uma cidade melhor para vivermos” (pag. 6). Outras matérias de jornais também destacam o Plano Semestral elaborado pela Secretaria de Planejamento. “Prefeito revela seus planos aos empresários”, Jornal Zero Hora, 08/08/89; “Olívio mostra os seus planos: prefeito começou a divulgação do plano semestral da administração”, Jornal Correio do Povo, 08/08/89; “Prefeito apresentou seu plano semestral”, Jornal do Comércio, 08/08/89, “Prefeito apresenta plano semestral. Olívio visita direção da RBS e mostra prioridades de sua administração”, Jornal Zero Hora, 09/08/89.

³² Este plano foi gerenciado por dois membros da SPM, dois da Secretaria de Governo Municipal e um do Gabinete de Comunicação.

e concepções de planejamento de governo, culminando com a elaboração de duas versões: uma elaborada pela equipe liderada pela Secretaria de Governo e outra elaborada pela SPM, as quais foram apresentadas num Seminário do secretariado realizado em fevereiro de 1990 para deliberar sobre o Plano Semestral (Fedozzi, 1992: 6) .

Este Seminário foi o palco da disputa *pele espaço de poder na condução política do governo*. Eram duas versões de planejamento que expressavam as duas perspectivas em disputa, *sendo deliberado a aprovação da proposta que partia da Secretaria de governo, ou seja, a linha que propunha o planejamento estratégico como contraposição ao planejamento normativo proposto pela Secretaria de Planejamento Municipal, através do PAG*. Tudo isto provocou o início de um processo de desmantelamento do espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento, como o centro político do governo, que culminou com a saída do Secretário de Planejamento, Clóvis Ilgenfritz em abril de 1990³³.

“Chegou no seminário e o caldo era tão grande no governo (...), que no seminário de governo, (...) se colocaram dois planos (...), um baseado numa visão estratégica que nós tínhamos, que poderia não ser nenhuma maravilha; ele estava cheio de problemas, falhas e tal, mas afinal era uma tentativa de se contrapor àquela visão do PAG, que era o tradicional que até então vinha sendo feito e coordenado pela SPM com representantes das Secretarias. (...) E paralelamente, a SPM não abre mão de seu papel e continua elaborando o PAG; (então) se criou uma duplicidade explícita. Há aí uma disputa de poder. Então o Clóvis não abre mão, (...) e continua elaborando o PAG. Isso culminou num seminário seguinte onde foi apresentado ao conjunto do governo; secretariado, assessores e tal; que se deu lá no auditório da Secretaria da Cultura; (...), e aí se colocou as duas visões; se confrontou os dois planos e tal, houve um debate e tal e praticamente o governo, especialmente o Olívio e o Tarso se encaminharam no sentido de que nós tínhamos afinal que adotar uma visão diferenciada da construção do PAG, etc...o que significava um endosso para a outra visão

³³ “Só havia uma solução; tirar o Clóvis de onde ele estava; ou ele saía ou o governo tinha uma única linha, (...) não dava, não tinha como caminhar, o governo com duas cabeças, duas cabeças (pensando antagonicamente); tem que caminhar para um lugar só né...isso era opinião geral, então ali, a idéia era dar um basta definitivo, e para o Olívio foi super-difícil. Isso foi muito arrastado, e era óbvio; tudo era muito óbvio. O quadro era complicado e era uma pessoa que ela era muito vinculado pessoalmente...” Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 14/11/97.

A saída de Clóvis Ilgenfritz foi anunciada na imprensa a partir de 28/03/90, através de algumas matérias: “Prefeito muda secretariado”, Jornal Zero Hora, 28/03/89; “Olívio anuncia mudanças para o secretariado e a estrutura”, Jornal do Comércio, 28/03/90; “Meliga substitui Ilgenfritz”, Jornal Zero Hora, 28/03/90.

que estava se contrapondo. Ficou patente lá, a crítica endereçada a SPM e ao Clóvis. Isso foi a gota d'água porque o Clóvis ficou praticamente sem legitimidade interna para prosseguir na elaboração de um plano de governo e tal."³⁴.

O plano aprovado previa a afirmação de um corte nitidamente popular ao governo, partindo dos pontos pacíficos existentes no PAG e de maior repercussão entre os trabalhadores. Este plano, segundo Fedozzi (1992), também inaugurou uma alternativa em relação ao planejamento normativo "Ele afirmava o *planejamento administrativo, orçamentário e o planejamento urbano como instrumentos de um processo de planejamento de governo que se orienta pelas determinações da política e da estratégia*, por isso, um planejamento governamental totalizante e embasado em concepções estratégicas" (Fedozzi, 1992: 5)³⁵.

Com isto começou a se ensaiar a nova conformação do espaço de poder dos vários órgãos na composição do governo. Neste sentido, observa-se uma clara ascensão do centro político do governo (basicamente a secretaria de governo e o gabinete do prefeito) e uma queda do espaço ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal. Esta nova conformação, marcada por uma nova concepção sobre a ação governamental provocou toda uma série de modificações tanto na estrutura como nos processos governamentais a partir de abril de 1990, *como será mostrado no próximo capítulo*.

Como conclusões a este capítulo, podem ser apresentadas as seguintes:

1) Houve uma relação direta entre a ascensão do espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal e a falta de definição de um "norte" político ou uma estratégia de governo por parte da Administração Popular.

³⁴ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

³⁵ O plano foi alicerçado em três frentes estratégicas para construir um caráter popular ao governo: (1) O programa cidadão que previa a ação integrada e totalizante dos órgãos fins em regiões das camadas populares; (2) Os transportes e a educação e (3) Programa Porto Alegre 1992 que visava a ampliação da base social de apoio, construindo um projeto de cidade através de programas como o Centro, Guaíba Vive, Restinga, etc...

2) A falta de definição quanto a uma linha política a ser tomada pela Administração Popular criou um “vácuo de poder” que fez com que despontasse a antiga tecnocracia ligada ao planejamento de Porto Alegre, como o ator mais adequado para a tomada de decisões públicas.

3) As decisões que partiram dos técnicos trabalhavam com uma concepção onde a política é um dado externo, irrelevante ou até mesmo perturbador na tomada de decisões públicas. A realidade, para os técnicos, é objetiva e passível de ser quantificada por um conhecimento técnico que saberá quais as melhores decisões para a população da cidade.

4) Quando a Administração se viu diante da imobilidade política e administrativa, ela percebeu a inadequação das concepções cristalizadas na Secretaria de Planejamento Municipal para a realização de seu projeto político de uma gestão “democrático-popular”.

5 - A MATERIALIZAÇÃO DA CRISE NA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: REFORMA ADMINISTRATIVA E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (1990-1992).

Neste capítulo pretendo demonstrar a perda de espaço de poder pela Secretaria de Planejamento Municipal, a partir do momento em que a Administração Popular optou como linha política de governo pela “*democratização*”, produzindo estratégias claras para atingir tal objetivo. Esta opção, entrou em conflito com as concepções de planejamento e gestão cristalizadas na Secretaria de Planejamento Municipal (cap. 3 e 4), fazendo então, que houvesse todo um reordenamento institucional na Prefeitura, com uma clara intenção de solapar as bases de poder desta Secretaria. Também pretendo neste capítulo demonstrar as estratégias e a lógica de ação que utilizam os técnicos planejadores da SPM quando confrontados em seu espaço de poder.

Deste modo, continuando o capítulo anterior, que inaugura a crise na Secretaria de Planejamento, com a saída do Secretário em abril de 1990, este capítulo pretende analisar o aprofundamento desta crise, através: (1) do processo de reforma administrativa desencadeado a partir de março de 1990 e seu impacto sobre o espaço de poder da SPM através do reordenamento institucional (reforma administrativa) que retirou importantes (e estratégicas) funções desta Secretaria e (2) da introdução de um programa na estrutura da SPM, *O Programa de Regularização Fundiária*, que, como procurarei demonstrar, procurava confrontar toda uma concepção de cidade, planejamento e gestão cristalizada nesta Secretaria.

5.1 - A reforma administrativa e o desmantelamento da corporação.

Como demonstram várias análises¹ sobre a situação político-administrativa durante o final do primeiro e início do segundo ano de gestão da Administração Popular, havia uma crise de identidade e de hegemonia interna no governo, num impasse em torno de concepções políticas de fundo e sem definições estratégicas claras. Como procurei demonstrar no capítulo anterior, estes impasses conduziram a um prevaecimento dos procedimentos tradicionais da máquina administrativa, no primeiro semestre de 1989.

Nesta situação de crise interna e agravada pelos baixos índices de aprovação do governo indicados por uma pesquisa de opinião², começou a ser sentida a necessidade de mudanças na administração, que estabelecessem uma nova forma de gestão, bem como novas formas de relação Estado / Sociedade.

Neste sentido, continuando a discussão do capítulo anterior, três fatores contribuíram para a materialização desta “virada” na Administração Popular³: (1) os resultados positivos do processo de Reforma Tributária Municipal e da Constituição Federal que aumentaram os recursos municipais que começavam a ser sentidos em termos de aumento nas possibilidades de investimento (1990 = 10% da despesa total)⁴; (2) a saída do Secretário de Planejamento e a “vitória” da Secretaria de Governo na condução política do processo de governo; e (3) o desencadeamento da discussão sobre a reforma administrativa municipal.

¹ Estas análises, partem em grande medida, de integrantes da equipe de governo em avaliações feitas para serem discutidas nas reuniões do secretariado. Ver *Reforma administrativa e política de RH*, Secretaria de Administração Municipal, s.d.; *Processo de avaliação da gestão da Frente Popular. Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC)*, Novembro, 1992, 30 p., mimeo. *Roteiro para uma avaliação da administração popular*. Porto Alegre, set., 1991. Ver também Fedozzi (1992; 1994; 1995; 1997) e Horn *et alii* (1994).

² Uma pesquisa de abril de 1990 indicava um pequeno índice de aprovação: 12,5 % (bom e ótimo) contra 40,9% de desaprovação (ruim/péssimo) e 41,1% intermediário (regular).

³ Aproprio-me aqui de algumas proposições feitas por Fedozzi (1992).

⁴ Ver Verle & Müzell (1994: 13-26); Cassel & Verle (1994: 27-48); Augustim Filho (1994: 49-68).

Como a questão central deste trabalho é o espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal, não entrarei nas questões referentes à reforma tributária; e sim, pretendo abordar aqui, o sentido que a reforma administrativa teve na definição do espaço de poder ocupado pela SPM.

A discussão sobre a reforma administrativa começou a ser noticiada na imprensa a partir de 27/03/90, em matérias que anunciavam conjuntamente, a mudança no Secretariado e o desencadeamento da discussão sobre a reforma⁵.

Em 28/03/90, o jornal Zero Hora em matéria intitulada “*Prefeito muda secretariado*”, anunciou a mudança na estrutura do governo municipal, com a saída do Secretário de Planejamento Clóvis Ilgenfritz, do vice-prefeito Tarso Genro e do Secretário de Governo Municipal, Flávio Koutzii. Também nesta matéria foi destacado o desencadeamento do processo de reforma administrativa. Nesta mesma data o Jornal do Comércio com a matéria “*Olívio anuncia mudanças para o secretariado e a estrutura*”, destacava que os detalhes da reforma só seriam revelados dia 03 de abril.

Ainda em 28/03/90 o Jornal Zero Hora anunciou que Laerte Meliga seria o substituto de Clóvis Ilgenfritz no planejamento, a partir de 3 de abril. Meliga passaria então a “acumular os cargos de Secretário de Planejamento e de chefe de gabinete do Prefeito até que a reforma administrativa seja consumada.” (Zero Hora, 28/03/90, pg. 23).

O jornalista Laerte Meliga, que até então era chefe de gabinete do Prefeito Olívio Dutra, tinha fortes ligações com o grupo vinculado à Secretaria de Governo, que, como demonstrado no capítulo anterior, foi de onde surgiram as maiores críticas e confrontos às pretensões da SPM. Estes fatores (a formação profissional e a tendência política) do novo secretário provocaram fortes resistências ao seu nome junto aos técnicos da Secretaria de Planejamento, como muito bem demonstra a fala de um deles em uma entrevista:

“E aí entrou o caos. Porque aí nomearam um interventor, e isso pegou muito mau. Que foi o Laerte. Uma atitude extremamente antipática, discriminatória com os técnicos (...) Porque a prefeitura tem uma coisa, eu nunca fui Clóvis Ilgenfritz. Eu era uma técnica funcionária (...). E o Laerte fez muita ‘cagada’ aqui dentro. Ele ficou quatro meses e arrasou com tudo. (...) Então se botou abaixo uma série de trabalhos e ao mesmo tempo se botou o grupo técnico no lixo, que estava trabalhando com um certo entusiasmo”⁶.

O secretário que assumiu a pasta do planejamento neste período, também coloca o contexto e as manifestações dos técnicos quando da sua entrada na SPM:

“O substituto do Clóvis não era eu, do ponto de vista dos técnicos e nem o outro que veio depois. Tanto que na minha entrada eles provocam uma rebelião. Todos os supervisores botam seus cargos à disposição; eu não aceito e consigo manter todos eles até o fim, até a saída. Quando eu saio, quatro meses depois, uma semana antes, que a decisão é o Cacalo⁷, eles botam de novo à disposição e eu aceito todos, e não substituo ninguém, assumo tudo ao mesmo tempo. Até vir o novo fica tudo vago. Eles acharam que eu não ia aceitar, mas se deram mal”⁸.

Juntamente com a posse do novo Secretário de Planejamento começaram as especulações em torno das modificações a serem realizadas pela reforma administrativa. Em matéria publicada em 30/03/90 sob o título “*Vem aí o Plano Olívio*”, um jornal local retratava as especulações de tal momento político. A matéria fazia algumas indicações sobre a reforma administrativa que estaria sendo elaborada pela AP, sendo destacado que seria criado um órgão de estrutura urbana que coordenaria as atividades das secretarias e departamentos que prestavam serviços à comunidade. Também ficariam subordinadas a um único órgão de coordenação de governo, a Secretaria de Planejamento Municipal, a Secretaria de Governo e Secretaria Municipal de Administração (Zero Hora, 30/03/90).

⁵ Ver a matéria “*Prefeitura se descentraliza*”. Jornal Correio do Povo, 27/03/90, pg. 5.

⁶ Entrevista com técnica da secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 06/11/97.

⁷ Apelido do então Secretário da Indústria e Comércio, Luis Carlos Vasconcellos, que a partir de 04/07/90 passou a ser Secretário de Planejamento.

⁸ Entrevista com Laerte L. Meliga, Secretário de Planejamento durante a primeira gestão, realizada em 19/11/97.

Em 05/04/90 foi anunciado na imprensa a criação de uma Comissão que seria responsável pelos estudos sobre a reforma administrativa, que iria coordenar todo o processo de fusão, extinção e reformulação dos órgãos da máquina administrativa.

“O coordenador da comissão é o Secretário da Administração, Jorge Buchabqui, que acumula o cargo de Secretário de Governo. Integram a Comissão, o Chefe de Gabinete Laerte Meliga, que acumula atualmente a Secretaria de Planejamento; a procuradora geral do município, Eulália Guimarães; o secretário da Fazenda, João Verle; o assessor econômico do gabinete de Olívio Dutra, Luís Augusto Faria; o assessor do gabinete do vice-prefeito, Luciano Fedozzi; e o coordenador de comunicação social, Daniel Herz.” (Jornal Zero Hora, 05/04/90, pg. 38).

Esta equipe, passou a se reunir tentando formular uma proposta de reforma administrativa, pautada por uma visão, onde os principais impedimentos a realização dos propósitos da AP estariam localizados nos servidores municipais e na estrutura administrativa, causando com isso, grandes movimentações, tanto nos servidores municipais, quanto na cobertura da imprensa sobre esta questão⁹. Buchabqui (1994) destaca, que diante do quadro da Prefeitura de Porto Alegre, duas visões passaram a se apresentar com relação a reforma administrativa: a primeira exigia uma imediata e ampla reforma das estruturas organizacionais, para criar um novo modelo que desemperrasse e desburocratizasse a máquina, dando-lhe uma cara diferente, mais adequada à modernidade, aberta e na feição de uma administração popular. Já a outra visão entendia o problema enquanto disputa técnico-política e processo cultural de mais longo prazo, nos quais a mudança no modelo organizacional apenas daria nova maquiagem a algo que precisava ser mudado por dentro e na essência. “Reforma nas estruturas *versus* novo modelo de gestão caracterizaram as duas principais posições deste debate” (Buchabqui, 1994: 98).

⁹ Algumas matérias veiculadas pela imprensa local neste período retratam bem este momento político. Vide: “Boataria ameaça Plano Olívio”, Zero Hora, 27/05/90, pg. 36 e37. “Olívio divulga nesta sexta sua reforma administrativa”. Jornal do Comércio, 30/05/90. “Reforma administrativa começa a sair do papel”. Zero Hora, 30/05/90.

No entanto, no transcorrer das discussões sobre o processo, foi-se chegando a um consenso no interior da Comissão que o problema maior do *governo* com relação a efetivação de seu *projeto*, não era somente com estrutura administrativa ou funcionários, mas, principalmente, devido a falta do *próprio projeto político*. Deste modo, como salienta Fedozzi (1992), o importante na discussão sobre a reforma administrativa foi a conclusão de que não havia um projeto estratégico de governo, ou seja, passados quinze meses de gestão, não havia sequer prioridades claras e coesionadoras da ação de governo. Assim, a própria comissão de reforma administrativa começou a elaborar uma proposta de diretrizes estratégicas de governo, as quais foram reunidas no documento “*A hora das definições estratégicas*”¹⁰ aprovado em 30/04/90 numa reunião que envolvia todo secretariado¹¹ (Fedozzi, 1992: 9).

O documento iniciava afirmando que a AP produziu erros e acertos nos quinze meses em que esteve no poder, mas salientava para o fato de que não estavam sendo apresentados resultados à altura do compromisso assumido com a população.

Destacava como ponto principal de uma mudança nos rumos do governo, a necessidade de definição de uma *estratégia global para a Administração*. Decisão esta que mudou completamente a forma como até então vinham se desenvolvendo as atividades no interior da AP, onde cada secretaria vinha com seus projetos e demandas, as quais eram articuladas num plano global. Isto, como demonstrou a experiência dos primeiros meses de

¹⁰ “*A hora das definições estratégicas*”. Versão produzida a partir da reunião do Secretariado de 30/04/90, 10

¹¹ “...tudo isso levou ao que se chamou internamente ao governo de a Hora da Virada; era necessário promover uma grande virada no governo e isso se deu no seminário de abril de 1990, como começo simbólico desse processo, porque foi dito chega! nós precisamos de uma visão estratégica, nós precisamos cair na real, essa palavra foi muito utilizada; nós tomamos um banho de realidade; isso era muito utilizado nas discussões internas; precisamos ter uma visão estratégica, uma política para a hegemonia, para conquistar a hegemonia política da cidade; o planejamento de governo tem que ser estabelecido a partir de objetivos políticos hierarquizados e ao invés das Secretarias estabelecerem as suas prioridades, o governo tem que estabelecer as suas prioridades a partir do dado político e isso tem que ser desdobrado num plano concreto de governo. Um dos eixos fundamentais desse processo é a democracia como questão chave para estabelecer a hegemonia política na cidade; a democracia, tu pode perceber naquele documento, A Hora das Definições Estratégicas, deveria permear por todos os ângulos de ação governamental; foi-se estabelecendo

governo produziu uma grande dispersão e fragmentação de recursos e atividades, com cada órgão trabalhando com objetivos próprios, completamente desintegrados de uma estratégia político-administrativa global. A nova forma de agir da AP, sugerida pelo documento, se daria a partir de uma estratégia política global definida pelo centro político do governo e a partir desta, seriam deduzidos programas e projetos que envolveriam secretarias e órgãos.

O documento indicava então, as principais linhas de ação que orientariam politicamente o governo e indicariam a hierarquia das prioridades dos projetos já existentes e dos que deveriam ser desenvolvidos, todos os quais eram perpassados pela idéia de *democratização*.

“A concepção de cada uma das linhas de ação estratégica do governo aqui definidas, está permeada pelos *princípios da construção da democracia e da participação popular*. A democratização do Estado e da sua relação com a sociedade civil é um dos fundamentos de nossa estratégia que, além de inspirar cada uma das linhas de ação, é objeto de uma elaboração especial, voltada para orientar, principalmente, os aspectos político-institucionais da reforma administrativa e do processo de democratização como um todo. Essa democratização será concretizada através de uma ampla política de ‘desprivatização’ do Estado, superação dos direitos formais e desbloqueio das relações com a sociedade. O instrumento para operar essa política será uma hierarquia de prioridades que ressalta, em primeiro lugar, os projetos de intervenção urbana voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares; em segundo lugar, a reorganização e a melhoria do sistema de transporte coletivo; em terceiro lugar, os projetos destinados à organizar a cidade e a favorecer as condições de governabilidade; em quarto lugar, o fortalecimento de uma ampla política de Saúde; e, em quinto lugar, uma revisão da política de Educação. São essas as nossas linhas de ação estratégica que serão permeadas pelos princípios da democracia e da participação popular, como veremos a seguir” (PMPA, 1990a: 2).

A *democratização* pode ser considerada então como o pilar de todas as ações estratégicas definidas nesta formulação: “A democratização do Estado e o fortalecimento de uma sociedade civil capacitada para controlar o Estado é uma finalidade estratégica que orienta todas as ações da Administração Popular” (idem: 2)

A democratização foi dividida em quatro vertentes de medidas:

durante o processo, o Orçamento Participativo como a coluna vertebral desse processo”. Entrevista com

- a) **democratização político-institucional** (abertura de canais de participação à sociedade - conselhos, fóruns, conselhos populares);
- b) **democratização substantiva** (extensão dos beneficiados pela ação do poder público, um movimento de desprivatização do poder público);
- c) **democratização econômica** (através de políticas tributárias e no papel normativo do município no desenvolvimento urbano);
- d) **democratização cultural** (que correspondia a uma disseminação e acesso ao patrimônio cultural da humanidade).

Derivando da diretriz de democratização, foram formuladas de forma hierarquizada, as cinco linhas de ação estratégica:

A linha de ação número um eram as **Intervenções urbanas como prioridade popular**.

O documento destacava que em Porto Alegre, 40% da população morava em habitações irregularmente instaladas, sendo que 28% são barracos. “É quase a metade da população vivendo incertezas quanto ao lugar onde mora ou, além disso, subsistindo mergulhada na promiscuidade e na desumanidade da miséria absoluta”. Também destacava que existiam mais de 500 mil habitantes que não desfrutam uma condição de cidadania. Neste sentido, diante da gravidade desta situação a Administração Popular propunha como prioridade estratégica número um, as intervenções urbanas, através de três tipos de ação:

- a) **regulamentação e democratização do uso do solo urbano**, com destaque para regularização do uso do solo e da posse da terra;
- b) **desenvolvimento de medidas de implantação de infra-estrutura urbana e dos serviços públicos municipais** (água, esgoto, iluminação, etc...) com a intensidade que for possível desenvolver com os limitados recursos disponíveis;

c) **pavimentação de vias**, como processo de exteriorização e demonstração física da abertura de portas para a urbanização e para os serviços públicos municipais.

Afirmava ainda o documento que

“objetivos políticos deste porte não são alcançados simplesmente com medidas administrativas, ou com a mera concessão de benefício, distribuídos de forma paternalista ou não. É necessário deflagrar um processo com uma dimensão política e cultural sem precedentes na cidade. *É necessário fazer com que os cidadãos se apaixonem pelas possibilidades que serão abertas pela Administração Popular para esta cidade e do convívio que nela se pode ter*” (idem: 5, grifos meus).

Os projetos desta prioridade estratégica como destacava o documento, tinham como objetivo principal a “*melhoria da qualidade de vida*”, possuindo quatro qualidades básicas:

- a) voltados, fundamentalmente, para beneficiar a população de vilas e bairros populares;
- b) projetos com uma alta integração das Secretarias e órgãos, tendendo a totalizar a atuação da Prefeitura nas áreas em que serão desenvolvidos;
- c) o estabelecimento de uma nova relação do poder público municipal com a população; que seria chamada a discutir as propostas de intervenção e a participar da fiscalização de execução e da avaliação das atividades realizadas;
- d) corresponderiam a uma capacidade operativa realmente desenvolvida pela Prefeitura, isto é, seriam viáveis.

As demais linhas de ação consideradas foram, em **segundo lugar**: a reorganização e melhoria do sistema de transportes; em **terceiro lugar**, os projetos destinados à organizar a cidade e a favorecer as condições de governabilidade; em **quarto lugar**, o fortalecimento de uma política de saúde e, em **quinto lugar**, uma revisão da política de Educação.

Fedozzi (1992; 1997) salienta para o fato de que o documento a “*A Hora das Definições Estratégicas*” apontou a necessidade de grandes mudanças nos rumos do

governo, para concretizar uma gestão de cunho democrático-popular. A aprovação desta orientação política, forneceu então, as bases para uma nova coesão política no interior da AP.

É então, a partir da aprovação deste documento que foi dado prosseguimento as propostas de reforma administrativa, as quais, agora estariam incluídas dentro de uma estratégia global de governo, onde a ampliação da democracia estaria no centro.

A materialização desta discussão sobre a reforma administrativa se deu em dois documentos elaborados pela Comissão de reforma administrativa. O primeiro deles entitulado: “*Reforma administrativa. A proposta da Administração Popular*” (PMPA, 1990b), elaborado em 31 de maio, visava sobretudo a apresentar as alterações organizacionais na proposta de reforma administrativa. Eram colocados os órgãos extintos, os novos e as mudanças internas à cada secretaria. Não existia uma preocupação neste documento com uma justificação político-administrativa para o processo de reforma, a qual foi feita no documento de 12 de junho.

O segundo documento, de 12 de junho, era entitulado “*Elementos para a fundamentação política da reforma administrativa*” (PMPA, 1990c), e tinha sobretudo uma intenção de justificação das propostas apresentadas no documento de 31 de maio.

A reforma administrativa apresentada pela Comissão, como já salientado acima, era derivada da discussão sobre a estratégia de governo, definida pela Comissão, no Seminário, a “*Hora das Definições Estratégicas*”. Então, é dentro desta perspectiva de totalidade que foi apresentada a proposta de reforma, derivando já de um norte político definido. “Essa constatação, já afirmada no documento de Estratégia, ampara a definição de dois grandes objetivos para a reforma administrativa” (PMPA, 1990c: 1). Eram eles:

- a) a democratização institucional, política, econômica e cultural da cidade que deveria resultar da ação dessa fração do Estado que é a Prefeitura;
- b) a criação de condições e meios adequados para a organização de uma estrutura dinâmica, ágil, produtiva e modernizada na administração municipal, adequada à realização da estratégica.

Visando esses dois objetivos estratégicos, a Comissão de Coordenação apresentou cinco áreas fundamentais de incidência da Reforma¹², que eram:

- 1) Fortalecimento do comando político;
- 2) *Restruturação do órgão de planejamento urbano;*
- 3) Restruturação dos órgãos voltados para obras e manutenção;
- 4) Restruturação dos órgãos de cultura esporte e lazer;
- 5) estabelecimento de uma nova relação com a sociedade civil.

Com isso, tornaram-se claras algumas questões que já estavam presentes a partir do segundo semestre de 1989, ou seja, percebeu-se de uma vez por todas a inadequação das concepções cristalizadas na Secretaria do Planejamento Municipal, para a implementação de um projeto que pretendia construir uma forma de tomada das decisões públicas a partir da participação ativa dos cidadãos, questionando com isso, o saber técnico com o seu pretense olhar objetivo e neutro, como a única forma possível de tomada de decisões.

Assim, optou-se na reforma administrativa por uma estratégia deliberada de “esvaziamento” da Secretaria de Planejamento Municipal, ou seja, optou-se por retirar todo espaço de poder ocupado por esta Secretaria até então, e simultaneamente, por um fortalecimento do comando político do governo, processo este já iniciado com a aprovação do II Plano Semestral pelo secretariado.

O fortalecimento do comando político era justificado pelo fato de que um dos maiores problemas do primeiro ano governo, foi a ausência de uma estrutura e suporte ao comando político. “Essas limitações evidenciam a necessidade de se prover o Governo - e especialmente o assessoramento direto do próprio Prefeito - de uma estrutura política e técnica que constitua elemento de ligação entre as definições políticas, o planejamento estratégico e o controle político da ação gerencial desenvolvida na execução” (PMPA, 1990c: 3)

A crítica endereçada à SPM e a necessidade de seu esvaziamento ficaram expressas de maneira clara no documento acima citado, do qual foi destacada a longa passagem abaixo:

“A Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), ao longo de sua história, foi progressivamente sendo esvaziada de suas atribuições de Planejamento Urbano. A necessidade de reversão desse quadro torna-se mais aguda com a decisão do Governo de dar prioridade às intervenções urbanas destinadas à regularização e urbanização de áreas ocupadas, muitas vezes irregularmente, por populações de baixa renda ou marginalizada. A ampliação dos espaços destinados aos setores populares disputa imensas áreas da cidade com a especulação imobiliária e exigem a reversão do quadro atual da SPM”.

“As ações da Prefeitura que interferem no tecido urbano estão diluídas em diversos órgãos que, além disso, estão despotencializados e sem condições adequadas de trabalho. *A cidade, entretanto, não para de crescer desordenadamente e não se submete a qualquer norma abstrata concebida em gabinete.* O resultado é uma perda de capacidade da Prefeitura dar sentido ao desenvolvimento da cidade. Essa realidade foi agravada pela lógica de governar com comissões ou pela contratação de escritórios externos, como recurso para contar com profissionais que as estruturas permanentes não conseguem manter e estabelecer responsabilidades que não são assumidas por estas mesmas estruturas”.

“Com a Administração Popular, essa situação não se alterou substancialmente. Ao contrário, a SPM foi compelida a extrapolar sua competência de formular, o planejamento urbano. E, na tentativa de assumir as funções globais de planejamento de governo, chegou mesmo a coordenar diretamente a execução de obras e serviços, como ocorreu com o projeto S.O.S. e o projeto Centro. *A Administração Popular não conseguiu capacitar a SPM nem para o Planejamento Urbano e nem para o*

¹² Não me deterei em todas as propostas contidas no documento de reforma administrativa, o que fugiria às pretensões deste trabalho. Me deterei aqui nas questões que interferem direta ou indiretamente no espaço de poder da Secretaria de Planejamento Municipal.

planejamento de governo que, aliás, ficou reduzido a uma condição parasitária, com esta Secretaria agindo como mera orientadora de procedimentos legais ou burocráticos, ou limitando-se a fazer o inventário de ações realizadas” (PMPA, 1990c: 5, grifos meus)

Estas críticas materializaram-se, então, no Projeto de reforma administrativa através de medidas que retiravam importantes *estruturas e funções* da Secretaria de Planejamento Municipal. Propunha o projeto, que a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica, uma das três Supervisões da SPM¹³, que era responsável pela elaboração do orçamento municipal, passaria para uma nova Secretaria, a Secretaria Geral de Governo.

“Finalmente, busca-se assegurar que as funções de planejamento de governo percam sua condição parasitária, para que possam se desenvolver, com recursos humanos e materiais adequados, e deixem de sugar do órgão voltado para o planejamento urbano. Por esta razão, a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da SPM passa a integrar a Secretaria Geral de Governo, e a nova Secretaria Municipal de Planejamento Urbano é dotada de uma ASSEPLA para o planejamento e programação de suas próprias atividades” (PMPA, 1990c: 6).

Simultaneamente, a criação desta Secretaria Geral de Governo materializava uma pretensão de fortalecimento do comando político do governo, passando a executar o planejamento de governo, o orçamento municipal, a relação com a comunidade e com a Câmara de Vereadores.

“Nesse sentido as coordenações de Planejamento de Governo e Controle dos Programas de Governo, têm a finalidade de estabelecer as precisas definições da ação político-administrativa. Voltam-se para o estímulo da produtividade e eficiência, assim como procuram explicar de forma transparente os seus objetivos. Afirmam-se assim, substantivamente, os propósitos da desprivatização do Estado, com a instituição de instrumentos que tornem as ações de Governo compreensíveis para os cidadãos, permitindo o acompanhamento das decisões políticas e controle da efetiva realização” (PMPA, 1990c: 3)

¹³ As outras duas Supervisões eram as de Desenvolvimento Urbano e a de Planejamento Urbano.

Porém, este projeto de reforma sofreu uma série de alterações quando da sua discussão na reunião do Secretariado em 19/06/90. Tal reforma, que estava prevista para ser anunciada para o dia 24/06/90 foi adiada “devido à falta de consenso sobre alguns pontos da reforma administrativa entre setores do PT e do PCB” (Jornal Zero Hora, 24/06/90). O debate seguiu então, durante todo o mês de junho de 1990, sendo que somente a partir de julho foram anunciadas na imprensa as primeiras medidas concretas de reforma administrativa, que se deu juntamente com a posse dos ocupantes dos novos cargos no secretariado municipal.¹⁴

A perspectiva de uma grande reforma nas estruturas e funções administrativas foi abandonada e o governo acabou centrando todo o foco das alterações no fortalecimento do comando político e no “desmantelamento” da Secretaria de Planejamento Municipal. Das medidas propostas pela Comissão, basicamente foram implementadas a retirada da *Supervisão de Planejamento e Programação Econômica* da Secretaria de Planejamento, e sua transferência para o recém criado GAPLAN (Gabinete de Planejamento), estrutura vinculada ao Gabinete do Prefeito, que executaria as funções de planejamento de governo e seria responsável pela execução, juntamente com Coordenação de Relações com Comunidade¹⁵, do Orçamento Participativo, que passaria agora a ter um caráter estratégico para o governo¹⁶. Na análise do Coordenador da Comissão de reforma administrativa, esta mudança foi de fundamental importância, pois

¹⁴ Algumas matérias publicadas na imprensa local destacam a implementação das medidas de reforma administrativa: “Tomam posse novos secretários”, *Jornal do Comércio*, 04/07/90. “Mudanças nas secretarias”, *Jornal Zero Hora*, 04/07/90, “Secretários tomam posse”, *Jornal Zero Hora*, 05/07/90, “Começou a troca no primeiro escalão”, *Jornal do Comércio*, 05/07/90.

¹⁵ “A CRC já existia; nós mudamos o local e o caráter dela; ela estava na secretaria de governo, nós passamos ela para o gabinete do prefeito; ela era um elemento clientelista-assistencialista; era um local onde a população ia lá pegar passagem...era um esquema que o secretário de governo fazia para se eleger vereador ou deputado. era um instrumento privatizado.. e a secretaria era muito cobiçada por isso. Essa mudança para o gabinete do prefeito foi logo no início do governo” Entrevista com membro do corpo político do governo, realizada em 15/05/97. Sobre a atuação da CRC durante a primeira gestão da Administração Popular, vide o documento “Processo de avaliação da gestão da Administração Popular”. Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Porto Alegre, nov., 1992 (mimeo).

¹⁶ “A idéia do GAPLAN era fazer do planejamento e do orçamento um instrumento do governo e não um instrumento do corporativismo do corpo interno, que é o que ele era até lá. E aí a intencionalidade foi essa.

“(...) correspondia exatamente, do ponto de vista político e prático, ao momento conjuntural e de acumulação estratégica do Governo. Esta localizou-se na decisão de criação do GAPLAN, que foi efetivamente implementado, trazendo para o centro do Governo o setor de planejamento econômico e orçamentário e colocando-o ao lado do Orçamento Participativo”. (Buchabqui, 1994: 100)

“Com isso o planejamento da ação do Governo, decisivo na agilidade e efetividade da Administração, se tornou concreto do ponto de vista do cotejo entre os recursos disponíveis e as demandas da Cidade. O planejamento deixou de ser, a partir daí, mero emissor de projeções e enunciados técnicos normatizadores de procedimentos, adquirindo força viva como instrumento político de transformação” (idem: 101).

As demais medidas definidas no seminário de planejamento caíram no esquecimento ou se limitaram a modificações tópicas na estrutura e processos organizacionais, sendo a reforma administrativa “consumida pela força dos acontecimentos e pelo prestígio crescente do governo” (Buchabqui, 1994: 101).

O interessante a ser ressaltado na análise sobre o processo de reforma administrativa é que ela forneceu uma linha política para o governo, onde a ampliação da democracia estaria no centro. Neste momento reiteraram-se percepções que já estavam presentes nos membros do governo a partir do segundo semestre de 1989, de que seria necessário mudar a conformação do espaço de poder na Prefeitura de Porto Alegre, retirando importantes funções da Secretaria de Planejamento Municipal (como a elaboração do planejamento de governo e do orçamento municipal), entendida como disfuncional e contraditória às pretensões participativistas definidas na estratégia de governo. Estas funções foram repassadas para o centro político do governo (o gabinete do prefeito) onde foi criada uma instituição específica com o intuito de implementar o planejamento de governo e o orçamento participativo¹⁷.

(...) Mas isso ocorre na mesma fase de construção do Orçamento Participativo; (...) a história tem que ser reconstruída; foi um momento muito turbulento. Nesse momento tu liga o trator e vai”. Entrevista com membro do corpo político do governo, realizada em 15/05/97..

¹⁷ “A Secretaria naquelas condições políticas não tinha condições políticas de dirigir politicamente o governo, não tinha nem proposta nem competência política para isso, uma vez que ela era informada por um

“A necessidade de afirmar a política de planejamento como uma função primordial do centro político do governo, capaz de articular e coesionar o conjunto da administração para a execução de uma política global e estratégica, fez com que esta função fosse transportada para o centro de governo. *As mudanças no sistema de planejamento impuseram-se, também, como necessidade de superação da concepção normativa de composição do plano de governo com que se trabalha até então*” (Fedozzi, 1992: 11, grifos meus).

“O forte conflito interno ao executivo, que marcava a fase inicial da gestão da Administração Popular, entre o *corpo político e o setor técnico* do planejamento urbano, o qual até então acumulava as funções de gestão orçamentária e gestão do planejamento urbano (Plano Diretor), foi resolvido, neste segundo período, em favor da introdução de concepções de planejamento estratégico, trazendo alterações organizacionais significativas a partir de então. A coordenação do processo do Orçamento Participativo ficou a cargo da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) e do GAPLAN (Gabinete de Planejamento), órgão esse recém criado para gerenciar o Plano de Governo e coordenar o orçamento do Município. Essas estruturas, vinculadas ao Gabinete do Prefeito e ligadas às secretarias e órgãos municipais por redes horizontais, criaram novas condições político-administrativas no Executivo para encaminhar o processo de discussão pública do orçamento municipal” (Fedozzi, 1996: 204, grifos meus).

As análises sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre mostram então, a partir deste segundo ano de sua elaboração, já via GAPLAN, um processo linear de crescimento da participação popular, a qual veio acompanhada por uma racionalização no próprio processo de tomada de decisão, onde passaram a ser estabelecidos critérios

corpo técnico que, eu não diria estranho, mas que no mínimo não tinha a capacitação política para formular uma proposta desse nível; quando não adversa ao governo, por suas concepções tecnocráticas e normativistas (...). Foi necessário fazer uma ruptura com esse processo, e armar o governo de uma coordenação política que tivesse uma legitimidade interna e que coordenasse politicamente esse processo. (...) A partir daí nós invertimos o processo; a partir das prioridades de governo, permeadas pela participação popular, nós vamos deduzir no plano de governo para que o conjunto do governo e as secretarias cumpram esse processo; o processo inverteu; tecnicamente ele se inverteu, não só politicamente. (...) quer dizer, um processo de aprendizado que criou outras condições de governabilidade a partir do segundo ano de governo, invertendo essa lógica de planejamento e criando condições de legitimidade interna ao governo, porque a partir do momento que a coordenação política do governo assumiu o planejamento de governo, a relação não é mais na horizontal, ou seja, as demais secretarias não têm que obedecer normas, regras ou ordens da SPM, o que é algo difícil... Elas vão ter que se incorporar ao processo que é coordenado politicamente pelo Gabinete do Prefeito, o que é diferente. (...). Isso tudo significou o que: um esvaziamento da SPM, na medida em que ela teve as suas funções de gerenciamento do orçamento retiradas, técnicos da SPM passaram a trabalhar no Gabinete do Prefeito, cumprindo funções técnicas como deve ser, e não políticas, como se queria dar a eles antes, não tem essa capacitação e nem tem essa função. Quem tem que dar o norte político é a direção política do Governo; nesse caso permeado pela participação popular; por outro lado ficou o vazio do gerenciamento na SPM centrado no Plano Diretor e aí eu acho que foi uma falha do governo não ter dado a devida importância para inclusive modificar

objetivos e universais para a distribuição de recursos e criaram-se canais institucionais permanentes para fazer a intermediação entre Estado e Sociedade¹⁸. Este processo também teve a contribuição dos resultados positivos da reforma tributária realizada em 1989, que forneceu a base de recursos adequada para que pudessem ser realizados os investimentos na cidade¹⁹.

Com a implantação da reforma administrativa, se iniciou, então, de forma simultânea, uma ofensiva do governo na afirmação de seu projeto político e uma crise institucional envolvendo a Secretaria de Planejamento Municipal, devido a deliberada política de esvaziamento deste órgão. Um técnico desta Secretaria, descreve muito bem esta conjuntura, num sentido metafórico:

“Imagina tu falar, ó não tem mais! Começa a tirar, eu não digo regalias, mas tu está conquistando alguns espaços e começa a perder este espaço e tu não gosta. É a mesma coisa de tu (ter) um cheque especial no banco de 10.000 reais e o cara chega (e diz) que passou a ser 1.000 e tu fica: mas o que eu fiz de errado? É um exemplo; ninguém quer perder seu espaço. Na verdade, a medida que tu conquista, tu quer manter, e isso aí foi, foi um embate muito sério; foi um problema de política interna da Prefeitura...”²⁰

instrumentos do Plano Diretor que só hoje estão sendo modificados”. Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

¹⁸ Para uma descrição detalhada da história e da estrutura e funcionamento do Orçamento Participativo, ver o livro de Luciano Fedozzi (1997), onde analisa a experiência do Orçamento Participativo durante os anos de 1989/95, tendo como objetivo verificar as possíveis repercussões dessa experiência sobre as condições institucionais para a emergência da cidadania. Fedozzi parte do referencial teórico metodológico da Sociologia das formas de dominação legítima de Weber e dos estudos clássicos e contemporâneos de orientação weberiana sobre a formação social e política do Brasil. Assume como pressuposto que o caráter patrimonialista da sociedade e da gestão estatal no Brasil colocam impeditivos estruturais a emergência da cidadania no país. Com isso procura em seu estudo examinar em que medida o modelo institucional do Orçamento Participativo, ao aproximar-se da ordem racional-legal, representa um esforço de superação daquelas restrições estruturais do patrimonialismo e cria condições para a cidadania a que se propõe. Sua análise conclui positivamente que o Orçamento Participativo de Porto Alegre - através de características tais como o uso de critérios objetivos, impessoais e universais nas regras de participação e na forma de distribuição dos recursos públicos municipais - institui uma dinâmica operacional da gestão pública tendencialmente favorável à criação de condições institucionais para a cidadania. Para uma análise desta experiência ver também, Andreatta (1995); Fedozzi (1992; 1994; 1997); Horn (1994); Jacobi & Teixeira (1996); Lorangeira (1996); Moura (1995); Moura & Pereira (1990); Pereira & Prates (1992), Schimdt (1994) e Borba & Seibel (1998).

¹⁹ Sobre os resultados da reforma tributária, algumas matérias de jornais locais retratam bem a recuperação financeira feita pelo governo. Ver especialmente: “Prefeitura diz onde investirá recursos”, Jornal Zero Hora., 08/07/90; “Prefeito anunciou aplicação vultuosa”, Jornal do Comércio, 11/07/90; “Olívio diz que agora tem dinheiro para fazer obras”, Jornal Zero Hora, 11/07/90; “Prefeito anunciou aplicação vultuosa”, Jornal do Comércio, 11/07/90; “Olívio anunciou que agora pode investir”, Jornal do Comércio, 25/07/90; “Olívio libera verbas para melhorar a cidade”, Jornal Zero Hora, 25/07/90.

Como descrito pelos técnicos desta Secretaria, foram momentos de uma crise sem precedentes na história da SPM, havendo nas discussões de reforma administrativa, inclusive propostas para sua extinção enquanto Secretaria.

Neste momento foi indicado para a Secretaria, o sociólogo João Carlos Vasconcellos, que assumiu em 04/07/90, com a incumbência de finalizar a implementação da reforma administrativa na SPM.

Devido ao momento político em que se deu a entrada do novo Secretário, as suas incumbências e a sua própria formação, este Secretário teve sua legitimidade permanentemente contestada junto ao corpo técnico da Secretaria. Questão esta que pode ser visualizada numa declaração sua:

“Eu fiquei dois anos e meio como Secretário do Planejamento e tenho condições suficientes para dizer que é muito difícil gerenciar aquela Secretaria, nas condições que eu gerei, foi muito difícil, um período extremamente difícil; porque havia uma expectativa no corpo técnico, sustentada por arquitetos, basicamente por arquitetos, porque chega a ser uma heresia alguém que não pertença a área da Arquitetura discutir urbanismo na cidade de Porto Alegre; naquela oportunidade era. A questão urbana, como que as pessoas convivem no espaço urbano como se fosse de exclusiva competência dos arquitetos. E isso eu discuti muito (...) e essa batalha nunca foi vencida, foi uma batalha que eu travei, pela minha formação de sociólogo e pelo fato de que em função dessa formação eu estava sistematicamente sendo contestado, mas não pela minha formação, mas porque eu não me rendi fundamentalmente aos propósitos dos arquitetos. Isso eu tenho claro, porque outros secretários que não eram arquitetos, desde que fizessem uma aliança com o corpo técnico da casa e aceitasse a sua supremacia, eles podiam conviver muito bem com todos os funcionários de Secretaria. Agora a minha tarefa política naquela ocasião não era fazer conciliação; era realizar uma política de acordo com os ditames realizados pelo governo; nós tínhamos um governo muito coeso”²¹.

Fiel as suas incumbências, este Secretário acentuou ainda mais a crise e os conflitos no interior da Secretaria de Planejamento Municipal²², ao propor deliberadamente

²⁰ Entrevista com técnico da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 13/11/97.

²¹ Entrevista com João Carlos Vasconcellos, em 25/11/97 (grifos meus).

²² Uma matéria publicada no Boletim de Circulação Interna da Secretaria, retrata o nível de tensão no órgão neste momento. Afirma a matéria, que no presente número estariam sendo retratadas as mudanças que estavam ocorrendo na prefeitura em função da reforma administrativa “Acreditamos que, agindo assim,

a retirada de espaço de poder da Secretaria, confrontando-se de forma direta com os técnicos. Estas proposições do Secretário podem ser vistas claramente na matéria “*Reforma administrativa da SPM volta à discussão*”, publicada no Boletim Interno da Secretaria, que destacava que o Secretário “explicou, também, que já está decidido que a SPM será um órgão voltado para o desenvolvimento urbano, deixando de atuar ‘*como uma outra prefeitura dentro da prefeitura*’, a exemplo do que ocorreu no passado.”(Boletim Circulação Interna, n.23, 30/01/91, grifos meus).

Esta pretensão do Secretário, seguindo as incumbências definidas pelo governo, permaneceu até o final da gestão de Olívio Dutra, num confronto permanente com o corpo técnico desta Secretaria, que recusava-se a aceitar o conteúdo e a forma como estavam sendo implementados os projetos governamentais. Projetos estes que estavam priorizando a participação dos cidadãos na gestão da cidade, num processo permanente *de planejamento participativo*²³, onde a cidade é vista em sua totalidade e em sua dinâmica política, e não um plano normativo definido na “cabeça” de um sujeito dentro de um gabinete, que devido ao fato de ter um conhecimento “técnico”, saberia definir o que seria melhor ou pior para a cidade.

“O nosso entendimento era que a secretaria era apenas um meio de viabilizar as políticas que o governo determinava no seu conjunto, mas foi, de qualquer forma, um confronto quase que permanente com o pessoal técnico da Secretaria, porque essa visão de tecnocracia é muito forte, eles já haviam assumido posições extremamente rígidas no sentido de que o controle da cidade transitava necessariamente pela SPM. Essa era a visão. Eles eram os donos da cidade de Porto Alegre. (...) começou a entrar povo dentro da SPM, coisa que nunca houve; o povo não tinha acesso, era uma Secretaria técnica. A técnica, uma palavra um pouco complicada, porque escondia, como toda ideologia, o interesse de classe social, porque eles dirigiam a cidade para uma determinada classe social, da classe média para cima e o resto não interessava, o resto que fosse tratar no DEMHAB

estaremos contribuindo para romper o nível de tensionamento da Secretaria, tendo em vista que todos nós, como funcionários, ficamos meio atônitos ao verificar que vários colegas estão deixando a SPM, enquanto outros profissionais começam gradativamente, a integrar seu quadro funcional” (Boletim - Circulação Interna, n. 12, 20/08/90).

²³ Sobre o conceito de planejamento participativo, o contexto de sua implementação no Brasil, ver Azevedo (1994).

com a Prefeitura de vilas...havia duas cidades andando paralelamente(..). Agora isso não foi fácil e acredito que não seja fácil ainda, mas no meu período foi muito difícil. Toda mudança no nosso país; mudança que retira poder de algum órgão tecnocrático, é realmente difícil de ser realizada, foi muito difícil".

"Eu também gostaria de deixar registrado que foi muito difícil o período que eu vivi lá, foi muito difícil, nada agradável, mas eu me sinto completamente satisfeito pelo trabalho que realizei.(...) Eu não sinto saudade nenhuma, mas nenhuma mesmo; eu não gostaria sequer de voltar na SPM. Dá uma sensação ruim, foi um período muito duro da minha vida, muito, muito, muito duro, muito difícil, mas acredito que nem o governo tem hoje uma leitura correta das dificuldades que foram enfrentadas na SPM e da importância que teve aquele confronto para que o governo pudesse implementar a política, fundamentalmente, do Orçamento Participativo. Eu acho que não tem uma avaliação correta sobre isso; eles acham que foi muito fácil fazer a constituição do GAPLAN, a transferência de lá; e não conseguiu vislumbrar o confronto que se estabeleceu dentro da SPM, raiz dessa política....mas apenas desconstitui um nicho de poder que havia sido constituído durante a ditadura..."²⁴

Este confronto permanente com o corpo técnico no decorrer do governo pode ser percebido claramente, num episódio ocorrido em abril de 1991, com a greve dos servidores públicos municipais. Este episódio, por ter tido uma ampla cobertura do veículo de circulação interna da Secretaria, permite identificar o nível de conflito que estava presente na SPM neste momento e também a *lógica de ação* dos técnicos quando confrontados em seu poder e em suas concepções.

Durante esta greve, houve uma grande adesão dos técnicos da Secretaria de Planejamento, inclusive com a participação do coordenador da Supervisão de Planejamento Urbano²⁵, cargo este de confiança do Secretário e que era ocupado por um técnico urbanista da Secretaria e que, portanto, tinha uma função gratificada. Imediatamente à participação do Supervisor na greve, o Secretário o exonerou do cargo, afirmando que ele ocupava um cargo de governo e que não poderia fazer uma greve contra

²⁴ Entrevista com João Carlos Vasconcellos, em 25/11/97 (grifos meus).

²⁵ Como já colocado anteriormente, a estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal, após a reforma administrativa, ficou dividida em duas Supervisões: a de Planejamento Urbano e a de Desenvolvimento Urbano, que ficavam situadas horizontalmente logo abaixo do Secretário de Planejamento. A Supervisão de

o governo que ele representava. E empossou no cargo, uma arquiteta vinda de fora da Secretaria de Planejamento²⁶.

Imediatamente ao processo de exoneração do cargo do Supervisor, os técnicos da Secretaria criaram uma comissão de funcionários, que foi até o Secretário, com uma série de reivindicações e críticas a ação da Secretaria, e pedindo a restituição ao cargo, do ex-Supervisor²⁷.

Na matéria de 15/06/91 do Boletim de Circulação Interna, o Secretário colocou seus pontos de vista sobre as reivindicações dos funcionários, afirmando clara e decididamente que não iria restituir ao cargo o Supervisor de Planejamento Urbano e que a atitude dos funcionários era uma estratégia para destituí-lo da Secretaria, pois segundo ele, o Supervisor já sabia quando decidiu entrar em greve, que perderia o cargo se tomasse tal decisão. Segue uma longa citação da matéria, que esclarece melhor a questão:

“Vasconcellos disse ter plena consciência da gravidade da situação e que não entendia porque as coisas tinham tomado este rumo. *Segundo palavras dele, (o funcionário) sabia que seria substituído*, caso aderisse a greve, e este assunto - disse o secretário - chegou a ser abordado, diretamente, entre eles.

Planejamento Urbano se atinha basicamente a gestão do plano diretor, executando um trabalho mais rotineiro. Já a Supervisão de Desenvolvimento Urbano trabalhava mais com projetos para a cidade.

²⁶ “De fato, quando nós tivemos que enfrentar a greve, (...) um arquiteto do quadro funcional da Secretaria de Planejamento, exercia na oportunidade uma função em comissão, portanto função de governo, de supervisor. E na condição de supervisor ele entrou em greve...eu fiz o meu papel como secretário de acelerar isso. Ou o sujeito pertence ao governo, está no governo e tem um cargo no governo ou não está no governo. Ele não pode em determinados momentos fazer greves contra um governo do qual ele detém um cargo; então ele coloca o cargo à disposição; apesar de que colocar o cargo à disposição é até uma redundância porque o cargo está sempre à disposição de quem nomeia; mas no caso houve ali um movimento também de caráter muito emotivo, muito emocional. O (funcionário) veio, conversou comigo, mencionou que ele já tinha sido militante do PT, ele mencionou o conhecimento de que a decisão de aderir a greve implicava necessariamente a sua demissão, a sua exoneração do cargo de supervisor. Mas durante o movimento de greve, quando ele fez o primeiro movimento em direção ao conjunto dos funcionários, e aí eu não quero entrar no mérito se ele tinha ou não tinha razão; porque eu acho que ele na condição de funcionário tem que tomar a decisão que julgasse mais justa; ele resolveu, acredito que até por pressão de alguns arquitetos da SPM, resolveu não voltar atrás e não colocar mais o cargo à disposição. Fazer com que eu ficasse com a responsabilidade exonerá-lo; e eu não tive dúvidas; eu o exonerei. Eu perguntei se ele iria continuar em greve, e eu o exonerei e nomeei outro supervisor para que a SPM continuasse a funcionar. Não ia deixar que uma secretaria ficasse fechada oficialmente porque o seu supervisor resolveu fazer greve, aderiu a greve, etc... num processo quase de intimidação ao governo e ao secretário, porque o secretário também faz parte do governo”. (Entrevista com João Carlos Vasconcellos, em 25/11/97).

²⁷ “Dois abaixo-assinados foram entregues ao Secretário João Carlos Vasconcellos, solicitando que ele reconsidere a atitude que tomou, com relação ao colega Hermes Puricelli, durante a greve dos municipais. Os documentos foram encaminhados pela Supervisão de Desenvolvimento Urbano e Supervisão de Planejamento Urbano” (Boletim Circulação Interna, n. 29, 04/05/91).

O Secretário declarou, ainda, que não encara sua decisão como punição de greve, mas sim como um fato normal, uma vez que *‘um cargo de confiança não pode fazer greve contra o governo’*. Segundo ele, isto *‘é ponto pacífico. É uma questão óbvia’*. Além disto, não aceita a alegação dos funcionários de que o cargo de Supervisor da Supervisão de Planejamento Urbano tenha, necessariamente, que ser ocupado por um técnico da própria Secretaria. Com relação a crítica dos funcionários com relação ao andamento dos trabalhos na Secretaria, disse que desde que assumiu o cargo, ninguém o procurou para trazer sugestões e que quer recebê-las.

Vasconcellos demonstrou estar bastante magoado, especialmente por ter sido informado (não disse por quem), que o objetivo dos funcionários era o de derrubá-lo do cargo. Disse, ainda, que não aceita *‘negociar com a faca no pescoço’*. declarou, também, que está e sempre esteve aberto ao diálogo, e que se dispõe a conversar - *‘não em assembleia’* - mas com um grupo de, no máximo seis pessoas.²⁸

Em 07 de junho houve uma reunião com a Comissão de funcionários, onde o Secretário reiterou sua posição de que não voltaria atrás em sua decisão, seguindo-se então, um diálogo bastante “duro e tenso” (Boletim...n.30, 15/06/91) onde os funcionários afirmavam que o cargo de Supervisor não era *político*, e sim *técnico*.

“o grupo de colegas reiterou sua desconformidade com a atitude do secretário; enfatizou que Hermes possui todas as qualificações para ocupar a supervisão, e discordou, frontalmente, da alegação de que o cargo seja político. Os colegas também fizeram um relato sobre os problemas que vêm ocorrendo na SPM, reafirmando que o Secretário, com sua atitude intransigente, estava, na verdade, punindo a todos os funcionários, através do (funcionário punido).

(...)

O grupo passou, então, a contra-argumentar, defendendo sua posição contrária à tese de que o cargo de Supervisor da Supervisão de Planejamento Urbano seria político. Disseram que a Supervisão de Planejamento Urbano trata basicamente de questões técnicas e lembraram que Puricelli, quando supervisor, não era chamado para participar das decisões políticas da SPM. Alegaram também, não entender porque razão, durante a greve o cargo tinha passado a ser considerado político.

Ainda com relação a este assunto, a Comissão destacou que o cargo de *supervisor deve ser ocupado por técnicos da própria Secretaria*, já que exige, além de qualificação profissional, vivência, profundo conhecimento da cidade, da legislação e dos mecanismos do Plano Diretor. Além disto, o cargo é o posto máximo almejado pelo corpo técnico em termos de ascensão profissional”²⁹.

²⁸ Matéria “*Secretário está aberto ao diálogo*”. Boletim Circulação Interna, n.30, 15/06/91 (grifos meus).

²⁹ Matéria “*O caso Hermes*”. Boletim Circulação Interna, n.30, 15/06/91 (grifos meus).

Nesta mesma reunião foram colocados ao Secretário, ainda, diversos problemas no âmbito da SPM. Um deles seria o não aproveitamento do potencial dos servidores nos projetos que estavam em andamento. Neste sentido, alegaram que os funcionários efetivos foram deixados à margem do processo de discussão e que setores, que deveriam estar opinando, simplesmente não eram ouvidos.

O grupo disse, igualmente, que estava preocupado com o bom andamento dos trabalhos na Secretaria e “que o importante é que não ficassem seqüelas pós-greve, porque a SPM não resistiria a uma nova crise” (idem). Com relação a este aspecto, os funcionários destacaram as dificuldades encontradas com as três mudanças de secretário que já ocorreram em curto período de tempo. “O encontro acabou de forma emocionada, com o desabafo de um dos colegas no sentido de que o que todos queremos é o melhor para a Secretaria. O secretário encerrou a reunião dizendo apenas “temos que voltar a conversar” (idem).

Todos estes fatores demonstram o nível dos conflito em que estava envolvida a Secretaria de Planejamento neste momento, bem como uma das estratégias e a lógica de ação dos técnicos quando confrontados em seu poder: *o corporativismo*³⁰; o qual, se expressará de maneira mais candente em algumas desdobramentos posteriores deste próprio episódio.

No dia 11 de junho, a arquiteta que foi designada para substituir o funcionário exonerado, na Supervisão de Planejamento Urbano, convocou os funcionários para duas reuniões distintas. Seu objetivo era o de apresentar suas metas de trabalho “(...)A

³⁰ Segundo Gouvêa (1994), o conceito de corporativismo é entendido pela literatura sobre o tema como parte de um conjunto de idéias que têm na eliminação do conflito via criação de uma sociedade solidária, o seu fundamento. Porém, no Brasil, o corporativismo representou uma soma de interesses tanto do Estado, de perfil populista, que o utilizava para se relacionar com a sociedade, quanto dos sindicatos de trabalhadores ou empresários que procuravam reunir recursos econômicos, políticos e sociais para penetrar o Estado. Desta forma, em sua análise da burocracia a autora afirma o corporativismo “funcionaria também em situações de conflito quando os grupos que se formam dentro e fora do próprio Estado, também precisam se qualificar a fim de participar do jogo e poder e se apresentar com alguma força nas disputas que se travam dentro desta arena” (1994: 68).

notícia da convocação deixou os funcionários surpresos, tendo em vista que o secretário havia deixado uma porta aberta ao dizer que voltaria a conversar”. Como consequência, os coordenadores da CIP (Coordenação de Informação e Processamento) e da CPU (Coordenação de Planejamento Urbano)³¹, colocaram seus cargos à disposição da supervisora. Ambos alegaram que com a não recondução do Supervisor a seu cargo, consideravam a equipe de trabalho desfeita.

Esta decisão dos coordenadores resultou num encontro, no dia 12 de junho, que reuniu, todos os coordenadores e chefes de unidade da Secretaria de Planejamento Municipal, além de outros funcionários; onde decidiram que todos colocariam seus cargos à disposição.

“Durante a reunião foi feito um relato dos últimos acontecimentos e, numa decisão inédita na história da Secretaria, todos os colegas, tanto da SPU quanto da SDU, decidiram colocar seus cargos à disposição. Foram elaborados documentos das duas Supervisões, onde os funcionários apresentaram os motivos que os levaram a tomar tal atitude. Os documentos foram entregues, aos dois supervisores, na manhã de quinta-feira, dia 13. paralelamente, foram elaborados outros dois documentos. Um foi enviado, ainda no dia 13, ao Prefeito Olívio Dutra. O outro, deverá ser encaminhado para entidades de classe”³².

O conflito chegou a tal nível, que em 14 de junho, o Prefeito fez uma visita à SPM, com “intenção de demonstrar apoio ao Secretário e a nova Supervisora da SPU” (idem). Porém o corporativismo como *lógica de ação defensiva da burocracia*³³ foi tão eficaz, que o governo teve que voltar atrás em sua decisão e atender as reivindicações dos funcionários

³¹ Na estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal, são as duas Coordenações vinculadas a Supervisão de Planejamento Urbano.

³² Matéria “*Cargos à disposição*”. Boletim Circulação Interna, n.30, 15/06/91.

³³ O corporativismo como lógica de ação defensiva da burocracia também é desenvolvido por Gouvêa (1994) e ajuda a uma melhor compreensão deste caso: “A idéia de um tipo de corporativismo voltado para a autodefesa”. A transição democrática, para a autora, foi “um momento de reagrupamento dos interesses, que levou ao afloramento de muitos conflitos, e é neste contexto que vale o raciocínio (...)” (idem: 69-70). Segundo Gouvêa a burocracia na tentativa de ampliação ou consolidação de um espaço de ação estabelece alianças ou se isola para superar a situação. “Muitas vezes é este também o momento da constituição de um outro tipo de corporativismo, este nascido da necessidade de autoproteção (...)” (idem: 69).

“A bandeira branca partiu do Gabinete do Secretário, que, numa atitude bastante sensata, reviu sua posição anterior, e apresentou uma proposta surpreendente. *O corpo técnico poderá indicar o novo Supervisor da SPU (Supervisão de Planejamento Urbano). E mais, o cargo permanecerá com caráter técnico, liberando o supervisor, inclusive, para participar de greves*”³⁴.

Como contrapartida, o Secretário propôs que todos os coordenadores e chefes de unidade retornassem aos seus cargos, possibilitando a volta da SPM à normalidade.

Os funcionários, aproveitando-se do sucesso de sua estratégia e reivindicações *defensivas*, partiram para uma ação *ofensiva* frente a Secretaria, propondo “que primeiro houvesse uma discussão ampla dos problemas da Secretaria, para só depois, então, decidir sobre a escolha do novo Supervisor” (idem).

Foi proposto um amplo debate sobre a Secretaria, o que o Secretário não concordou, decidindo-se então, por uma ampliação da representatividade da comissão de funcionários e por uma definição de linhas políticas para a SPM.

Sob o sugestivo título “*O caso Hermes. Perestroika chega à SPM*”³⁵, uma matéria do Boletim de Circulação Interna destacava que o Secretário João Carlos Vasconcelos concordou, em reunião realizada dia 12 de julho, com os seis itens do termo de acordo apresentado pela Comissão de funcionários que estava negociando uma solução para a crise interna da SPM.

Com isso, o ex - coordenador da CIP, foi eleito pelos funcionários e empossado como o novo Supervisor da SPU. “Sua eleição havia sido decidida, por consenso, no dia 8, durante uma assembléia de funcionários realizada no 4o. andar”. Com a concordância do Secretário quanto à indicação, automaticamente todos os demais coordenadores e chefes de unidade, tanto da SPU, como da SDU, retornaram aos seus cargos.

³⁴ Matéria “*O caso Hermes*”. Boletim Circulação Interna, n.31, 01/07/91.

O termo de acordo apresentado ao Secretário propunha ainda que fossem definidas, em 30 dias, as atribuições da SPM, no contexto da Administração, com o balizamento claro das questões conceituais que envolvessem o planejamento, seus programas, projetos e suas prioridades. O mesmo documento reivindicava ainda que enquanto não houvesse pleno entendimento quanto à estrutura da Secretaria “não seja admitido o funcionamento desordenado de estruturas paralelas, respeitando-se a hierarquia e as atribuições legais dos diversos setores” (apud Boletim Circulação Interna, n.32, 16/07/91).

O final deste caso acima discutido demonstrou a capacidade destes técnicos em estabelecerem solidariedades, formulando uma *estratégia defensiva, fundada numa lógica de ação corporativa*, que teve uma grande eficácia. Este fato também demonstrou que estes técnicos, mesmo sendo destituídos de todas suas bases de poder no conjunto do governo municipal, ainda apresentavam forças e estratégias que permitiram manter intocável sua autonomia relativa frente a outros atores e seu espaço de poder no interior do órgão a que estão ligados.

“ Havia um rodizio (de cargos); o Secretário pedia permissão, mesmo quando se fazia um tipo de um confronto entre duas visões de administração da Secretaria. Um setor mais atrasado da Secretaria, mais ligado à ditadura militar, que trabalhou com a ditadura militar, um setor vinculado a essa ideologia autoritária, etc... e tem um setor dito mais progressista um mais vinculado a linha do PDT e outro mais vinculado, próximo da Frente Popular; mas na hora do confronto, entre concepções de como gerenciar a SPM e quais os caminhos deveriam ser tomados, havia uma junção de interesses fantástica, a corporação, o corporativismo tomava conta e portanto, até quando havia esse confronto entre a direita e a esquerda, vamos chamar assim, havia um certo entendimento de que esse confronto era apenas por uma questão de domínio da FG (função gratificada), não mudava a política. Quem tentasse mudar a política sofria o boicote...dentro da secretaria. Então inclusive era muito difícil nomear cargos, não é de supervisão não; cargos de gerenciamento, de funções gratificadas por funções, etc... era muito difícil; todos eles faziam parte de um corpo funcional único que se fechava e se defendia; podiam ter suas querelas internas, suas brigas internas, suas disputas, mas na hora da

³⁵ Boletim Circulação Interna, n.32, 16/07/91.

guerra eles colocavam o mesmo uniforme em defesa da SPM como a entidade que deveria determinar os rumos da cidade”³⁶

Porém, estes técnicos, principalmente a partir do último ano de gestão de Olívio Dutra (1992), passaram a ser questionados em suas bases de poder a partir do próprio órgão que estavam situados, a SPM, com uma crítica que já não atingia somente a corporação, mas suas próprias concepções de cidade, planejamento e processo decisório. Isto se deu quando o governo decidiu implementar um programa a ser executado pela SPM, formado por uma estrutura e quadros totalmente paralelos, como será visto na próxima seção, com o caso do Programa de Regularização Fundiária. A experiência deste programa também permite identificar a lógica de ação dos técnicos quando confrontados em suas visões de planejamento, cidade e processo decisório.

5.2 - O caso do Programa de Regularização Fundiária na Secretaria do Planejamento: crítica a razão tecnocrática.

“O Programa de Regularização Fundiária também é fruto da crítica ao planejamento tecnocrático, normativo, tradicional, do plano diretor, ele é fruto disso”³⁷.

Esta frase pronunciada em entrevista por um membro do corpo político da primeira gestão da Administração Popular reflete bem os propósitos desta seção, que é de situar a implementação do Programa de Regularização Fundiária (PRF), na estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal, como uma crítica as concepções de planejamento e gestão, cristalizadas na Secretaria de Planejamento Municipal, bem como identificar a lógica de ação dos técnicos quando questionados em suas posições.

³⁶ Entrevista com João Carlos Vasconcellos, em 25/11/97.

³⁷ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

Basicamente, o projeto previa a regularização e urbanização de áreas ilegais e/ou de baixa renda.

Convém salientar que a idéia deste programa não limitava-se somente a crítica à concepção de planejamento dominante na SPM, mas estava incluído em um contexto mais amplo, o da implementação da *reforma urbana no Brasil*, que emergiu como projeto nos anos oitenta, juntamente com as propostas de reforma social que propunham a constituição de um sistema de proteção social, em moldes universais e redistributivos.

O conjunto de concepções que formaram o ideário da reforma urbana, está presente no debate brasileiro desde a década de sessenta, sendo atualizado e modificado durante os anos oitenta, chegando a uma “concepção de espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade” (Ribeiro, 1997: 262).

O núcleo teórico central do projeto de reforma urbana situa-se na proposição de que as desigualdades sociais na cidade, seriam produto de dois processos: a *exploração da força de trabalho* e a *espoliação urbana*³⁸.

A exploração da força de trabalho, produtora de desigualdades por excelência a sociedade capitalista, exige para a própria continuação da reprodução social, que se implemente um sistema produção de bens e serviços que se situe fora dos circuitos imediatos da valorização capitalista. Este processo resultou historicamente, como demonstram algumas interpretações, na constituição das estruturas do Estado de Bem-Estar Social³⁹.

³⁸ Como assinala Ribeiro, a noção de *espoliação urbana* é nuclear ao projeto de reforma urbana. Por ela, entende-se “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que - conjuntamente com o acesso à terra e à habitação - se apresentam como socialmente necessários à subsistência das classes trabalhadoras” (Kowarick, 1979: 59, *apud* Ribeiro, 1997: 273).

³⁹ Claus Offe (1984) entende a *industrialização capitalista* como um processo de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo, mas que nela pode ser observado com especial clareza, tendo como efeito objetivo, *destruir as formas de utilização da força de trabalho até então dominantes*. Para Offe“(...) a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria nem é possível sem uma política estatal, que não seria, no

A noção de *espoliação urbana*, como demonstra Ribeiro (1997) decorre da constatação de que a industrialização e urbanização nas sociedades periféricas e dependentes, faz nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, sem que o Estado seja capaz de atendê-las, pois os fundos públicos são destinados prioritariamente para a acumulação ou, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda. “Por outro lado, o mercado imobiliário (casa e terreno) distribui a população no território, selecionando o acesso a equipamentos sociais e gerando uma valorização imobiliária diferenciada” (Ribeiro, 1997: 274).

A partir deste núcleo teórico centrado na idéia de *espoliação urbana*, se construiu o projeto de *reforma urbana*, tendo como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública para as cidades, centrado nas seguintes orientações:

- “a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc...) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da *espoliação urbana*” (Ribeiro, 1997: 262).

Um outro contexto em que estava situado a introdução do Programa de Regularização Fundiária (PRF) era na própria *questão urbana* no município de Porto Alegre. Alguns dados oficiais demonstravam que 41,88% da área total do município estava nas mãos de grandes construtoras, incorporadores e especuladores imobiliários, sendo que os cem maiores proprietários de terra detinham 47,67% das áreas vazias da cidade. Enquanto isso, 28% dos porto-alegrenses, moravam em malocas: a cidade clandestina

sentido restrito, 'política social', mas que da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de

crece de 8 a 9% ao ano, contra apenas 1,9% da cidade legal. (Jornal Zero Hora, 13/04/94).

O quadro abaixo mostra, em série histórica, o número de vilas clandestinas, a quantidade de moradores e a porcentagem de pessoas na cidade, que estavam nesta situação.

Quadro (2) - Vilas, barracos e população irregular em Porto Alegre

Ano	1949	1951	1965	73/73	80/81	1991
N. de vilas	12	41	56	124	145	245
N. de barracos	-	3.965	13.588	20.152	38.093	87.526
Pop. residente	15.000	16.303	65.595	105.833	171.419	350.106
Pop. P. Alegre	-	334.151	749.878	950.142	1.125.901	1.387.558
% pop. favelada	-	3,9	8,1	9,5	15,2	25,2

Fonte: Demhab, *apud* Jornal Zero Hora, 24/05/92, Seção Cidades, pg. 28.

Estes fatores, juntamente com a demanda histórica dos movimentos sociais de Porto Alegre⁴⁰, em busca de uma solução para a questão fundiária e do acesso à terra, fizeram com que a própria Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990, instituísse uma série de instrumentos de reforma e desenvolvimento urbano⁴¹.

Estas questões colocadas até agora situam o contexto em que está colocado o Programa de Regularização Fundiária, porém a questão que pretendo responder é mais específica e situada em outro nível (intra-burocrático): Qual o sentido deste programa ser situado nas dependências da Secretaria de Planejamento Municipal e não no órgão tradicionalmente executor desta política no município de Porto Alegre, que era o Departamento Municipal de Habitação⁴²?

A hipótese formulada é que a implementação do PRF nas dependências da Secretaria do Planejamento Municipal, fez parte de um movimento mais amplo, que se iniciou no segundo semestre de 1989 com a crítica ao Plano de Ação Governamental

trabalho no mercado de trabalho" (1984: 16).

⁴⁰ Sobre a questão fundiária na história dos movimentos sociais de Porto Alegre, vide: Baierle (1992).

⁴¹ Os principais instrumentos aprovados foram: Concessão de direito real de uso e usucapião coletivo, Banco de Terras, Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, Função Social da Propriedade, Áreas Especiais de interesse Social, Conselho Municipal de Acesso à terra e Habitação. Para uma descrição e análise detalhada destes instrumentos criados pela Lei Orgânica de Porto Alegre, vide Osório *et alii* (1994).

(PAG), acentuando-se na discussão sobre a reforma administrativa, quando o governo definiu a sua linha política através da idéia de *democratização*, percebendo aí a Secretaria de Planejamento Municipal como um empecilho a realização deste projeto. O PRF veio, então, acentuar a crítica à SPM e a sua concepção de planejamento e gestão pública, numa tentativa de questionar e solapar o que restavam das suas bases de poder, que assentavam-se no controle sobre a gestão do plano diretor⁴³.

Passo então agora a descrever o processo de implementação do PRF, no período em que esteve instalado na Secretaria de Planejamento Municipal (1990-1992)⁴⁴, centrando o foco em seus propósitos políticos, nos conflitos produzidos e nas suas realizações.

Como já colocado anteriormente, a questão da Regularização Fundiária era uma demanda histórica dos movimentos sociais de Porto Alegre, sendo que com a elaboração do Orçamento Participativo no ano de 1989, pela primeira vez esta demanda foi colocada na agenda pública local, fazendo parte das cinco prioridades de investimento escolhidas pela população, sendo inclusive uma surpresa para o próprio governo⁴⁵.

Diante destes fatos, foi se sentindo a necessidade de se instrumentalizar a administração municipal com um programa específico para a questão fundiária, o qual, foi

⁴² O Departamento Municipal de Habitação era conhecido em Porto Alegre como a "Prefeitura dos pobres", tratando basicamente da questão da habitação popular, urbanização e regularização de vilas. "A cidade legal era tratada pela Prefeitura Oficial, e a clandestina era tratada seletivamente pelo Demhab" (Lima, 1996: 27).

⁴³ Como discutido no capítulo três, a constituição da Secretaria de Planejamento Municipal em Porto Alegre estava assentada numa série de pressupostos urbanísticos e econômicos tendo como centro a idéia de um Plano Diretor (Rolnik, 1996). Este instrumento, historicamente foi utilizado como um instrumento para o exercício do poder, por um segmento - os urbanistas "que teoricamente deteriam o saber-fazer do planejamento urbano. São os entendidos no assunto, que sabem como deve ser feito um plano urbanístico, que dominam o jargão, que possuem a receita das 'exigências fundamentais de ordenação da cidade' requeridas pelo plano" (Rolnik & Grazia, 1992: 16).

⁴⁴ O PRF, a partir de 1993 passou a ter como sede operacional o DEMHAB.

⁴⁵ "Saneamento básico, pavimentação de vias, *regularização de terrenos*, educação e saúde, foram as cinco prioridades gerais eleitas pela população da capital para o orçamento de 1990. Assim, terminou, no sábado, a primeira fase da discussão do orçamento, no auditório da Secretaria Municipal de Educação. Participaram do processo, 250 entidades, envolvendo 1500 representantes da comunidade.

Abertura de vias, iluminação, transporte e lazer vieram a seguir. *Iluminação pública (ligada à segurança) e regularização de vilas, não estavam destacados como prioritários no projeto original da administração petista que colocou habitação, saneamento, transporte e sistema viário, educação, saúde e meio-ambiente*". (Jornal Correio do Povo, 18/09/89, pg. 5, grifos meus).

lançado somente no final de 1990, poucos meses depois da implementação da reforma administrativa e da posse do Secretário João Carlos Vasconcellos na SPM, portanto, nas condições de uma crise institucional nesta Secretaria, como já descrita na seção anterior.

O projeto foi lançado em 07/11/90 pelo Prefeito Olívio Dutra, no salão nobre da Prefeitura. Numa matéria sobre o lançamento do programa, destaca um jornal local que “O Programa de Regularização Fundiária, (...) garante uma política de moradia para a população de mais de 200 vilas de Porto Alegre, com atenção especial ao solo e ao Movimento dos Sem-Teto (...) Tomarão parte no projeto a SPM, entidades comunitárias e o serviço de assistência jurídica da Faculdade de Direito da UFRGS”(Jornal Correio do Povo, 07/11/90, p.13).

Através de convênio firmado com a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, esta forneceria estagiários para fazerem assessoria jurídica aos cidadãos a terem suas situações regularizadas. O PRF previa um trabalho de levantamento de dados de todos os bairros clandestinos da cidade, através de levantamentos físico-social, sócio-econômico e jurídico, para avaliar quais eram os passíveis de legalização (Correio do Povo, 12/12/90, p.8)⁴⁶.

A idéia do Programa como colocam seus formuladores, era reconhecer a *cidade real* dentro da *cidade legal*. Com esta concepção, entravam em choque direto com os planejadores, cuja visão da cidade estava idealizada no Plano Diretor, que limitava-se a cidade legal, não reconhecendo seus conflitos, suas contradições, sua dinâmica. Nesta visão dos planejadores, a cidade que deveria adequar-se aos padrões idealizados e ditados por uma concepção de ciência (urbanismo), cujos instrumentos estariam materializados em um plano (o plano diretor). A cultura local, os laços de sociabilidade construídos nos locais

⁴⁶ Ver também matéria, “*Estudo mostra realidade da vida em vilas*”, a qual destaca os levantamentos da realidade nas vilas em Porto Alegre. “O projeto da Administração Popular é conhecer a realidade dessas vilas, a partir de levantamentos físico-social, sócio-econômico e jurídico” (Zero Hora, 29/01/91, pg. 40).

de moradia, nada interessa a esta visão que possui os “cálculos” corretos sobre o que seria o “bem comum”. Referindo-se aos planejadores, Lima afirma que eles

“tornaram-se os arqui adversários da criação, os juizes detentores do ‘pode não pode’, tudo em nome da boa cidade. Uma possível explicação para isso foi a constituição de um quadro de funcionários públicos de carreira, que imaginam a possibilidade de uma cidade onde só exista uma classe, produto de uma média aritmética: *a classe média*.”(Lima, 1996: 42).

Os maiores conflitos causados pela introdução do PRF no interior da SPM, foram causados quando da realização de seu primeiro projeto de regularização e urbanização. O projeto de intervenção operado em um assentamento clandestino e de baixa renda, a partir de 1992: a Vila Planetário⁴⁷.

A especificidade da Vila Planetário era o fato dela ser um assentamento clandestino com uma história de mais de trinta anos, que “foi se constituindo (...) à revelia do controle executado pelos planejadores do desenvolvimento urbano” (Lima, 1996: 68), localizado em um bairro de classe média, numa área considerada valorizada pelos agentes imobiliários. A área da vila era de 6.200 metros quadrados, divididos por 470 pessoas⁴⁸.

“Trata-se, então, de um conjunto de famílias que apostaram na possibilidade e no risco de um empreendimento popular, ou seja, assumiram a luta pelo seu direito inviolável à qualidade de habitar próximo à região central. Devemos ser lembrados que nessa época, década de sessenta e setenta, a diacronia entre centro e periferia é muito latente na técnica do desenvolvimento urbano. Tanto que, já no decorrer da ditadura, foi implantado um ambicioso programa de desfavelização da cidade, que se traduzia no modelo de periferização das edificações populares, tão em voga na época. Estamos falando do projeto que originou a Restinga Velha e Nova” (Lima, 1996: 71).

Uma outra especificidade da Vila Planetário era o fato de que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 “munido da ótica autoritária do planejamento

⁴⁷ Sobre o projeto da vila planetário, vide a dissertação de mestrado de Lima (1996). Ver também Lima (1993). Estarei me baseando nestes trabalhos para escrever esta seção.

⁴⁸ “Lá, como em vários outros pontos da cidade, reúne-se uma população de baixa renda que enfrenta problemas comuns às grandes metrópoles, mas com uma vantagem. eles serão os primeiros beneficiados de

centralizado” (idem: 72), gravou o local, destinando-o para uso de escola, desconsiderando o fato de ali já residirem moradores.

Em 12 de janeiro de 1983, foi autorizada a doação do terreno para uma Fundação de Excepcionais construir uma escola especial no local, “visando logicamente à realocação do incômodo assentamento” (idem). Os moradores reagiram, através de um memorial enviado à imprensa e as autoridades locais, afirmando que iriam resistir a tal intento.

“Nossa posse sobre a área em questão, localizada perto do Planetário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é antiga e perfeitamente conhecida de todas as pessoas que circulam entre as ruas Jacinto Gomes e Santana. Nossos moradores recebem assistência continuada da Legião Brasileira de Assistência, Secretaria de Saúde, Sociedade São Vicente de Paula e Igreja. Nossos filhos freqüentam escolas próximas do planetário, constatamos que somos aproximadamente 97 famílias, abrigando 526 pessoas, a grande maioria menores... Há gente aqui dentro que veio para cá antes mesmo da construção do Planetário (...) (Arquivo da Associação dos Moradores, cópia do memorial, *apud* Lima (1996: 73)).

A execução do projeto se deveu em grande parte, a mobilização dos moradores através do Orçamento Participativo, conseguindo colocar o projeto no plano de investimentos do município, depois de passar por alguns critérios de seleção⁴⁹.

A idéia básica da Administração, com a realização deste projeto era demonstrar a necessidade de construir uma *cidade heterogênea* do ponto de vista social, mantendo os moradores nas áreas de origem, e assim mantendo suas formas tradicionais de sobrevivência e de sociabilidade⁵⁰. Desta forma, estavam rompendo com a tradicional

um programa criado pela Secretaria de Planejamento Municipal, que visa a regularização fundiária e concede direito real de uso.” (Zero Hora, 07/04/92, Seção Zero Hora Leste-Oeste, pg. 7)

⁴⁹ “Para se chegar à eleição desta vila como prioritária, foram sugeridos entre os técnicos do programa e membros das associações critérios de seleção. Os terrenos deveriam pertencer ao município, ter mais de 5 mil metros quadrados (medida semi-arbitrária que não pretendia pegar áreas muito pequenas), área ocupadas por vilas consolidadas e com menos de 100 famílias. O programa chegou a cinco áreas determinadas prioritárias. A Vila Planetário, o Núcleo Avenida Cai, Vila Zero Hora, La Plata e Dona Teodora” (Zero Hora, 07/04/92, Seção Zero Hora Leste-Oeste, pg. 7).

⁵⁰ A matéria “*Prefeitura começa reurbanização da vila*” destacava que em 210 dias e ao custo de Cr\$ 2,4 bilhões, seriam construídas 94 casas para as 470 pessoas que ocupam a área da Vila Planetário. Jornal do Comércio, 10/06/92.

solução dada pelos técnicos do planejamento urbano para o problema fundiário, que era deslocar os cidadãos para a periferia da cidade.

“A tradicional solução que a classe média encontra para os vileiros é distanciá-los cada vez mais dos centros urbanos. As cidades tornam-se retalhadas colchas de zona de influência. Nesse caso, a Secretaria de Planejamento e mais especificamente o programa constituído de dez profissionais de áreas multidisciplinares, quer reinterpretar o conceito de cidade. Para isso, pretendem resolver os conflitos dos moradores fixando-os no local de origem e dando à cidade um caráter heterogêneo, atenuando a influência da especulação imobiliária que elege bairros ricos e pobres” (Zero Hora, 07/04/92, Seção Zero Hora, Leste-Oeste, pg. 7).

E era justamente esta idéia que movia os esforços da Administração em implementar este projeto, que entrava em conflito com a *cidade ideal* (legal) dos planejadores, expressa no plano diretor. Neste ponto, a implementação do PRF via SPM surgiu como uma crítica e um confronto a uma visão de planejamento urbano cristalizada no corpo técnico desta Secretaria. Uma visão que pretendia ser totalizante e ponto central no sistema político municipal, mas que diante da conjuntura apresentava-se despida de qualquer força, a não ser utilizando-se de uma lógica de ação de defesa da norma.

Esta questão do conflito entre o projeto da Administração Popular expresso na PRF e o discurso dos técnicos do planejamento é o objeto do trabalho de Lima (1996), em sua dissertação “*Exclusão social e desenvolvimento urbano. Um caso: o projeto jardim planetário*”. Neste trabalho Lima analisou o conteúdo das manifestações oficiais da gestão técnica contrárias a execução do projeto vila planetário.

Comentando sobre a urbanização da vila planetário e os discursos contrários dos técnicos, Lima afirma que *um dos objetivos específicos do projeto era incidir contrariamente sobre as diretrizes conceituais e pré-estabelecidas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979*, possibilitando uma concepção de cidade menos funcional homogeneamente e mais heterogênea física e socialmente.

O projeto sofreu toda uma série de críticas dos planejadores, sendo elaborados, desde pareceres técnicos, até manifestações públicas contrárias ao projeto, por parte dos técnicos.

O parecer técnico contrário ao projeto encontra-se no parecer n.464, da Comissão de Parcelamento do Solo, que era encarregada da análise de viabilidade da obra. Neste parecer, a não aprovação do projeto foi justificada *pelo seu não enquadramento nas normas definidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*.

As manifestações públicas dos técnicos foram feitas basicamente através de uma reunião do Conselho do Plano Diretor ocorrida em 02/07/92, onde condenaram com veemência o projeto. Nesta reunião, um técnico desta Secretaria afirmou “que a área onde está a *Planetário não tem características nem vocação para este tipo de uso e acusou o projeto de ser elitista* - ‘porque beneficia um grupo reduzido de pessoas - e demagógico. E sentenciou: ‘Não se resgata a cidadania de 90 pessoas a um custo que poderia possibilitar o resgate da cidadania de mais de 500 pessoas’”. (Jornal Zero hora, 02/07/92, pg. 38).

Estas manifestações dos técnicos, na análise de Lima (1996), estão situadas numa ideologia que pressupõe uma verdade dada, de desnecessária legitimação histórica. Tem como lógica principal a explicação causal e projeta os seus procedimentos como se os mesmos pudessem ser absolutamente independentes dos interesses de atores sociais concretos envolvidos no processo investigativo de seus objetos. Esta lógica de raciocínio, segundo Lima, quanto mais avança em seus contornos formais, mais se afasta da realidade vital, que será nada mais nada menos do que um objeto físico para o ordenamento. (1996: 92)

Para Lima estas postulações dos técnicos com base na “técnica” do desenvolvimento visavam na verdade esconder questões de natureza política e ideológica,

considerando-as como irrelevantes “pois essas questões não são dotadas da superioridade neutra da técnica racional, moderna ou científica para alguns” (Lima, 1996: 15).

No entanto, mesmo com todas as críticas dos técnicos em planejamento e a paralisação das obras devido a ações implementadas na justiça por um vereador⁵¹, o projeto foi totalmente executado e entregue aos moradores a partir de dezembro de 1992.

Este caso também permite identificar a *lógica de ação* dos técnicos planejadores de Porto Alegre, quando confrontados com suas concepções teóricas. Neste caso, o que move a ação dos técnicos não é a solidariedade ou o corporativismo, como foi com relação ao caso da greve dos funcionários, mas sim, *uma lógica de ação que apela para uma ciência “global” da cidade*, a ciência do urbanismo.

Como conclusão a esta seção, pode-se afirmar que esta crítica as diretrizes conceituais do Plano Diretor, teve, então, um caráter estratégico na implementação do Programa de Regularização Fundiária, via Secretaria de Planejamento Municipal. Neste momento, as bases de poder da SPM, que já estavam corroídas desde a realização da reforma administrativa, foram totalmente questionadas.

A Secretaria de Planejamento Municipal, chegou, então, ao final do governo Olívio Dutra numa total crise institucional, sendo seus técnicos questionados e desarmados em todos os seus instrumentos de poder, primeiro com o processo de reforma e depois com

⁵¹ Na matéria “*Dib entra na justiça contra o PRF*”, um jornal local descreve a ação cautelar implementada por João Dib e que sustava a reurbanização da Vila Planetário, porque a área não poderia ser utilizada pela prefeitura porque pertencia a uma fundação. “O líder do PDS diz ter ficado surpreso ao ver que o projeto seria executado na área atual e que o Demhab não teria qualquer participação no processo. Dib assegura que se o terreno da Planetário tivesse sido comercializado, seria possível realocar todas as famílias da vila em uma área até maior “sem qualquer custo para o município”. E fulminava: “Além disto, tenho informações de dentro do Demhab de que se o departamento tivesse sido consultado a respeito se posicionaria contra a reurbanização da vila atual”. O vereador criticava ainda o fato da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), com o PRF, estar atuando como órgão executivo “exorbitando das suas funções previstas em lei e pelas quais tem como missão básica elaborar o plano geral do governo municipal” (Zero Hora, 1/07/92, pg. 36).

a implementação do Programa de Regularização Fundiária, que, inclusive fez uma proposta de um novo Plano Diretor, nos moldes pensados pela reforma urbana⁵².

Porém, como tentarei demonstrar no próximo capítulo, todos estes confrontos ocorridos durante o primeiro governo, que resultaram numa série de transformações no interior do governo municipal, serviram como base para a internalização por parte da Secretaria, dos pressupostos político-ideológicos da Administração Popular, resultando em mudanças nas concepções cristalizadas de cidade, planejamento e processo decisório no interior desta Secretaria. Este processo possibilitou uma reascensão da Secretaria de Planejamento Municipal em termos de espaço de poder no governo municipal durante o segundo mandato da Frente Popular.

Toda esta reascensão foi proporcionada pelo desencadeamento de um amplo projeto governamental, denominado Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte.

⁵² Esta informação foi obtida através de algumas entrevistas realizadas. Sobre a concepção de um plano diretor vinculado aos ideais da reforma urbana, vide Rolnik & Grazia (1992) e Singer (1996), em suas análises sobre a elaboração do Plano Diretor de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992).

**6 - O GOVERNO TARSO GENRO E A REASCENSÃO DA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL: PROJETO
CIDADE CONSTITUINTE E REFORMULAÇÃO DO PLANO
DIRETOR.**

Neste capítulo pretendo analisar basicamente a reascensão da Secretaria de Planejamento Municipal em termos de espaço de poder no governo municipal durante a gestão de Tarso Genro (1993-1996). Este processo, como procurarei demonstrar, somente ocorreu, pelo fato de ter havido uma transformação na *lógica de ação* de alguns atores desta Secretaria com relação ao planejamento e a gestão urbana, dentro de um processo de internalização dos pressupostos participativos presentes no ideário e na prática da Administração Popular, conseguindo com isso, legitimidade para a concretização de suas políticas.

Para realizar tal análise (1) descreverei o contexto das eleições municipais de 1992, (2) descreverei e analisarei o desencadeamento do Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, que definiu diretrizes a longo prazo para a cidade, tendo sua localização institucional nas dependências da Secretaria do Planejamento; e como consequência deste (3) o processo de elaboração do II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, a partir de 1994.

6.1 - O Contexto das eleições municipais de 1992.

O ano de 1992 foi marcado pelas eleições municipais, as quais representavam a possibilidade de confirmação da aprovação da população de Porto Alegre às transformações na gestão municipal realizadas pelo primeiro governo da Administração Popular.

Porém, as eleições também representavam a possibilidade de desaprovação ao *modo petista de governar*; ponto este em que os adversários centraram suas críticas. A administração do PT, era acusada como uma administração “tapa-buracos”, realizadora de pequenas obras, porém sem conseguir pensar o desenvolvimento da cidade como um todo e sua integração ao mercado nacional e internacional.

Estas manifestações da oposição, ao que tudo indica, parecem ter influenciado nos resultados das eleições deste município, pois a vitória do PT no primeiro turno, considerada praticamente certa, não se concretizou. O quadro abaixo mostra os resultados das eleições municipais durante o primeiro turno.

Quadro 3 - Resultado geral das eleições municipais de Porto Alegre - I Turno.

CANDIDATOS	VOTOS	PERCENTUAL
Tarso Genro	307.145	48,17%
César Schirmer	120.114	18,84%
Carlos Araújo	85.796	13,46%
Valdir Fraga	52.761	08,43%
Jarbas Lima	32.556	05,11%
Mercedes Rodriguez	18.050	02,83%
Onyx Lorenzoni	13.943	02,19%
Carlos Gomes	3.197	00,50%
João Carlos Signorini	1.566	00,25%
João Rocha	1.467	00,23%

Fonte: TRE/RS, apud Silveira (1996: 232).

Porém, os discursos contrários à administração petista, mesmo conseguindo capitanear o número de votos suficientes para provocar um segundo turno, não foram suficientes para derrotar o candidato Tarso Genro que se apresentava como o continuador

da administração de Olívio Dutra. Com uma ampla vitória no segundo turno a Administração Popular partiu para um segundo mandato a partir de 1993.

Tabela 4 - Resultado final das eleições de Porto Alegre - II Turno, 15 de novembro de 1992.

CANDIDATOS	VOTOS	PERCENTUAL
Tarso Genro	400.770	60,70%
César Schirmer	259.504	39,30%

Fonte: TRE/RS, apud Silveira (1996: 239).

6.2 - O Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte: transformação, autonomia e ampliação do espaço de poder da Secretaria de Planejamento Municipal.

Se a crítica feita pela oposição ao *modo petista de governar* não foi suficiente para reverter o quadro eleitoral desta cidade, ela conseguiu provocar uma mobilização no interior do novo governo para pensar a cidade com um todo, a partir de um aprofundamento do processo de participação política dos cidadãos. Desta forma nasceu o Cidade Constituinte¹, um projeto que

“vai definir diretrizes para o futuro da cidade e apontar projetos e obras a serem realizadas conforme sua viabilidade. Longe de se caracterizar como um plano de governo, (...) será um processo que, a partir de um temário selecionado, buscará uma discussão globalizante sobre a cidade, visando definições que se relacionam com a organização e o desenvolvimento da cidade (Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, PMPA, 1993).

Este projeto nasceu no primeiro dia do governo, em janeiro de 93, quando o Prefeito Tarso Genro expediu a Ordem de Serviço nº 1 constituindo um grupo de trabalho para a elaboração de um projeto de *mobilização* que deveria se contrapor “à concepção

¹ Na descrição do Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte estarei me apoiando em grande parte na tese de doutoramento em Administração Pública de Suzana Moura, intitulada “*Cidade empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*”, defendida junto à Universidade Federal da Bahia em 1997. Nesta tese a autora analisa tendências à renovação da gestão local na atualidade, particularmente as formas como interagem o governo e a sociedade civil, tomando dois casos como objeto empírico: o Planejamento Estratégico de Barcelona, iniciado em 1988, e o projeto Cidade Constituinte de Porto Alegre, implementado a partir de 1993.

tecnocrática e elitista do PMDB e dos partidos tradicionais de pensar as grandes questões da cidade.”²

Deste modo, o Cidade Constituinte pode ser percebido como uma resposta política que procurava *ampliar* a experiência de participação inaugurada pelo governo Olívio Dutra, em dois níveis (Moura, 1997):

- 1) Em termos de agenda pública, para além do horizonte de um ano e das questões que eram tratadas pelo orçamento participativo³.
- 2) Em termos de ampliação do leque de atores envolvidos no processo participativo, visando alargar a base social do novo governo, em direção à classe média e ao empresariado⁴.

Porém, apesar de relevante para uma compreensão geral do Cidade Constituinte, o interesse central deste trabalho não é com as origens da idéia sobre o programa e sim com a sua implementação e mais especificamente, a compreensão dos fatores que levaram a que fosse implementado pela Secretaria do Planejamento Municipal; um órgão, que como já foi visto no capítulo anterior, foi totalmente questionado e solapado em suas bases de poder, durante o primeiro governo da Administração Popular.

Neste sentido, explorarei a hipótese de que houve *uma reascensão no espaço de poder ocupado pela SPM a partir do momento em que ela passou a ser a*

² “Cidade Constituinte - Um Projeto de Mobilização para ampliar e qualificar a cidadania”, Comissão Executiva, (mimeo), s/d, apud Moura (1997: 163).

³ “A equipe que elabora o projeto parte do pressuposto de que é necessário qualificar e ampliar a participação da cidadania que ocorreu durante o primeiro governo da Administração Popular ... A população deve ser desafiada a pensar e decidir não apenas sobre a água, o esgoto e o calçamento de sua rua, mas também sobre projetos, ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento de uma cidade democrática e preparada para enfrentar os desafios do futuro” (“Cidade Constituinte - Um Projeto de Mobilização para ampliar e qualificar a cidadania”, Comissão Executiva, (mimeo), s/d, apud Moura (1997: 164)).

⁴ “É necessário delimitar o sentido da estratégia, ou seja o objetivo político que buscamos neste primeiro ano, como condição prévia para o credenciamento da Frente Popular como uma referência na cidade, no Estado e no país. Isso não significa buscar uma unanimidade na cidade, mas gerar um movimento que possa manter e ampliar a base social do governo A instalação de um processo de debate público e amplo (cidade constituinte), envolvendo as mais amplas representações da cidadania na construção, não de um futuro a ser desenhado em definitivo, mas de alguns elementos básicos deste futuro, tem uma importância estratégica”. (Coordenação do governo, Estratégia de Governo para 93 e Ações para Constituir o seu perfil, jan./93, apud Moura, 1997: 165, grifos de Moura).

agência implementadora do projeto Cidade Constituinte. Porém, tal fato só ocorreu graças a uma mudança na concepção e prática do processo de planejamento e gestão por alguns técnicos desta Secretaria, os quais, passaram de uma postura avessa a participação da população no processo de planejamento e gestão para uma internalização de tais práticas.

Como pode ser percebido em algumas entrevistas realizadas com técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal, havia um descontentamento muito grande neste órgão, com relação ao governo da Administração Popular, que, como foi demonstrado no capítulo anterior, realizou uma deliberada proposta de esvaziamento da SPM em termos de espaço de poder no sistema político municipal.

Diante deste descontentamento se formou um movimento no interior da SPM com algumas demandas em relação ao futuro deste órgão na composição do novo governo. Nas palavras de uma técnica da SPM⁵:

“Teve um movimento dentro da Secretaria, dos técnicos, que o Tarso Genro manda chamar, porque havia uma insatisfação muito forte na secretaria; o Tarso ficou sabendo disso, do que tava acontecendo aqui dentro da Secretaria; chamou um grupo de técnicos e botou os técnicos contra a parede: vocês estão se queixando então vocês vão ter que me dar uma proposta. Vão ter que me dar uma proposta de planejamento”⁶.

Deste movimento resultou que:

- O nome do novo Secretário de Planejamento saiu de um consenso estabelecido entre o novo governo e os técnicos da SPM. O nome escolhido foi do arquiteto Newton

⁵ Algumas matérias publicadas no Boletim de Circulação Interna da Secretaria, destacam este movimento. Na matéria Estrutura para SPM” destaca que “O corpo técnico da Secretaria vem promovendo reuniões para discutir uma proposta de estruturação para a SPM. A mesma foi elaborada a partir da visão dos próprios técnicos, atendendo a uma solicitação do prefeito Tarso Genro. Os encontros têm sido acompanhados, tanto pela assessoria do Secretário, como por Burmeister, que está profundamente interessado nesta discussão” (Boletim de Circulação Interna, n.60, 25/01/93); Já a matéria intitulada “Nova estrutura para a SPM” Destaca reunião de técnicos da SPM com o Prefeito Tarso Genro, onde fizeram a entrega do documento propondo uma nova estrutura para a SPM”. O objetivo do encontro foi a entrega do documento, elaborado por funcionários da SPM, propondo uma nova forma de atuação para a Secretaria. A proposta de estrutura havia sido solicitada, pelo próprio prefeito, antes de assumir o governo”. (Boletim de Circulação Interna n.61, 15/02/93).

⁶ Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 06/11/97.

Burmeister, que havia sido Vereador e Secretário de Obras durante a primeira gestão da Administração Popular.

O Programa Cidade Constituinte concebido como uma nova forma de pensar a cidade, teve sua localização institucional na Secretaria do Planejamento Municipal.

“O Tarso tentou na época uma valorização desta secretaria, no sentido de dar respaldo para que ela fosse este órgão que implementasse este projeto. Com a posse do Tarso, ele designou o Burmeister para cá e aí se começou todo este processo de discussão”⁷.

“Quando o Tarso entrou em 1993 ele fez a famosa ordem de serviço n.1 e parece que na época, em 1993, ele tinha uma intenção, ou ele depositou na SPM alguma coisa tipo, vamos fazer essa secretaria existir; não sei se isso é uma impressão minha, mas ele entregou para essa secretaria quase todos os projetos importantes da cidade. Teve o projeto centro de bairro, que ele deu a coordenação para essa Secretaria; teve o Projeto Pista de Eventos que agora continua em discussão, que ele deu para essa Secretaria coordenar; o Cidade Constituinte que ele botou nessa portaria n.1 para a Secretaria coordenar; eram cinco ou seis na ordem de serviço n.1 e três ou quatro eram da Secretaria”⁸.

“Acho que respondeu a uma estratégia política do novo prefeito, que tentou recompor relações com esse corpo técnico da prefeitura, com a Secretaria, dando-lhe uma função de importância. Eu acho que fez parte dessa estratégia”⁹.

“Quando o Tarso fez esse acordo, até onde eu sei, ele se comprometeu em potencializar a Secretaria de Planejamento. A Secretaria tava esvaziada completamente; havia uma proposta de extinção, inclusive, da Secretaria. Então, o compromisso dele foi esse; de potencializar. Eu acho que o gancho para isso foi, porque na época não se falava em Reformulação do Plano Diretor. Quem propôs foi o PRF; uma idéia que foi absolutamente derrotada, tanto internamente na Secretaria como no próprio governo, tanto é que não chegou nem a ir para rua. (...). Então é um pouco isso, eu acho que foi um compromisso que ele teve de potencializar a Secretaria, já não mais pela questão estratégica, porque já existia o Gaplan, já estava consolidado, o OP também já era uma referência”¹⁰.

⁷ Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 06/11/97.

⁸ Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 11/11/97.

⁹ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

¹⁰ Entrevista com o Secretário Executivo do Cidade Constituinte, realizada em 13/11/97.

Deste modo, percebe-se que, se num primeiro momento, a idéia impulsionadora do programa obedeceu principalmente a uma resposta às críticas feitas pela oposição com relação ao governo petista; para sua implementação outros fatores intervieram, principalmente a tentativa de valorizar a Secretaria de Planejamento no interior do novo governo, adequando-a ao ideário participativista que movia tal administração.

O que se buscava agora já não era um esvaziamento ou uma exclusão da Secretaria de Planejamento Municipal do processo de tomada de decisões, e sim integrá-la a este processo, fazendo com que os planejadores internalizassem o ideário e a prática democrático-popular. Deste modo, o principal projeto da nova gestão, ficou nas mãos desta Secretaria, como comprova uma matéria publicada num jornal local:

“(a) tarefa mais importante (do novo governo) será conferida à Secretaria do Planejamento, que vai coordenar o projeto para a Cidade Constituinte - um plano para discutir o futuro de Porto Alegre. Tarso fixou um prazo de 60 dias para o plano de mobilização de entidades civis e de classe. As propostas iniciais para mobilizar a comunidade têm prazo de entrega fixado em sessenta dias”¹¹.

Algumas declarações do Secretário que assumiu a pasta do planejamento, publicadas no Boletim de Circulação Interna desta Secretaria, são esclarecedoras com relação ao novo papel pretendido para a SPM no novo governo e suas incumbências com relação ao programa CC:

“a cidade será definida por aqui, mas por uma outra relação. Estamos desafiados a termos certeza de que vamos nos motivar para dar as respostas que têm que ser dadas”.

“Teremos 60 dias para organizar o projeto ‘Cidade Constituinte’ que está a nos propor uma ação interna da Secretaria muito poderosa. E temos certeza de que vamos conseguir. Porto Alegre ainda é uma cidade viável, que

¹¹ “Tarso prepara Porto Alegre para o futuro”. Jornal Zero Hora, 02/01/93, p.6. Outras matérias publicadas na imprensa local também destacam o desencadeamento e a importância do programa: a matéria “Porto Alegre debate o futuro”, destaca a iniciativa do governo em promover um amplo debate sobre o futuro da cidade. Neste sentido destaca o pronunciamento do novo Secretário do Planejamento Newton Burmeister. Segundo ele, o CC é “bem mais que um plano de governo; o projeto avança em termos de diretrizes de desenvolvimento”. Destaca sobretudo que o projeto pretende aprofundar as experiências positivas do primeiro mandato, como as do OP e se apropriar da cidade como um todo. (Jornal Zero Hora, 10/01/93).

creceu a taxas civilizadas. Tenho a máxima confiança no grupo e sei que esforços gestados em períodos anteriores foram fundamentais para que se abrisse os caminhos que agora vamos trilhar”¹².

“A SPM tem que ser mais neurônio do que braço. (...) A SPM deve adequar-se para que se fortaleça como ‘órgão de planejamento. Tem que ter capacidade de interagir com outras Secretarias. Precisa munir-se de dados confiáveis, inclusive para poder subsidiar as discussões do Orçamento Participativo, aprofundando sua relação com a comunidade. A participação nestas reuniões, portanto, deve prosseguir, para que a SPM possa avaliar, com base em sua experiência, os reflexos que poderão advir das reivindicações feitas pela população, porque elas vão gerar demandas e estas terão que ser ordenadas’.”

“Outro desafio que está aí, diante de todos, é o Projeto Cidade Constituinte, que vai exigir um grande esforço da Secretaria, especialmente por sua abrangência. Um de seus temas, será, inclusive, o Plano Diretor, que irá, certamente, suscitar uma série de disputas. A SPM precisará estar bem estruturada para isto, até porque a Administração Popular não pretende debater esse assunto apenas com alguns setores, mas com todos os segmentos organizados da sociedade civil”¹³.

Todas estas declarações indicavam um caminho de reascensão do espaço de poder ocupado pela Secretaria do Planejamento Municipal no interior do novo governo municipal, reascensão esta porém, que agora teria que ocorrer de forma relacionada à internalização por parte desta Secretaria, dos pressupostos democrático-participativos que moviam a ação governamental neste momento. E foi a partir destes pressupostos que o projeto Cidade Constituinte foi executado, como será demonstrado na descrição que se segue.

¹² Matéria “*Novo Secretário assume propondo o debate*”. Boletim Circulação Interna da Secretaria do Planejamento Municipal, n. 60, 25/01/93.

¹³ Matéria “*SPM está ganhando novo papel*”. Boletim Circulação Interna da Secretaria do Planejamento Municipal, n. 63, 19/04/93.

A) Referências do projeto

O projeto Cidade Constituinte não tem precedência em nenhum referencial teórico de planejamento urbano. Na formulação de sua metodologia dispunha-se, basicamente, do referencial construído com o OP, que foi incorporado como inspiração ao novo processo proposto, através de alguns pressupostos, segundo a análise de Moura (1997: 168-169)¹⁴:

- “O OP constitui-se numa referência de ‘planejamento socialmente construído’ o qual se constrói a partir de uma hegemonia da sociedade civil, no que se denomina ‘esfera pública popular não-estatal’ e se contrapõe ao ‘planejamento do grande capital’ - com bases no jogo do mercado.
- O governo assume um papel destacado no processo, não só em termos de coordenação dos trabalhos, mas também enquanto ator que ‘disputa seus projetos e visões.’
- O processo participativo assume, ainda, um caráter de disputa democrática entre atores sociais com interesses diversos e conflitantes, sendo que o expor esses conflitos - ou seja, as ‘contradições do jogo social em nossa cidade’ - constitui-se num dos objetivos do processo.
- O governo, ao propor esses processos de discussão e definição públicas objetiva também a ‘elevação da consciência política e social da cidadania’, busca ‘criar uma nova cultura política’, torna-se um agente que lança *desafios*.”

Ainda segundo Moura (1997), é possível identificar outras referências ao projeto e que contribuíram na sua materialização. Uma delas é o papel dos governos locais no tocante à construção de novas estratégias de desenvolvimento econômico¹⁵.

¹⁴ As citações de Moura (1997) são apresentadas na íntegra, por ser uma tese que trata especificamente do Cidade Constituinte e deste modo sintetizar vários dados que estão dispersos nos documentos do Programa. As notas de rodapé das citações também são de Moura (1997).

¹⁵ Este novo papel dos governos locais surge no contexto da globalização, no sentido de tomar as cidades competitivas diante do mercado global, e com isso atrair maiores investimentos de capitais.

B) Estrutura e Procedimentos

O CC foi lançado publicamente em 25 de março de 1993, quando o governo apresentou uma proposta, da concepção e estrutura de funcionamento do projeto, para o conjunto das organizações que atenderam ao convite¹⁶. Assim, este foi pensado nos seguintes moldes, de acordo com a descrição de Moura (1997: 171- 172):

- “A direção do processo caberia a duas instâncias: à Coordenação Executiva (CE), que seria responsável pelo ‘monitoramento cotidiano do processo, pela organização dos eventos e articulação com os grupos de trabalho’; e à Coordenação Geral (CG) a quem caberia dar as ‘orientações e diretrizes para o andamento do processo’, acompanhando e interferindo no andamento dos debates nos grupos e outros eventos.
- Integrariam a CE representantes de alguns órgãos do governo (SPM/Secretaria de Planejamento Municipal, GP/Gabinete do Prefeito, CRC/Coordenação de Relações com a Comunidade), os coordenadores dos grupos de trabalho e pessoal de apoio. Quanto à CG, seria composta pelo secretário da SPM, os membros da CE, por representantes de organizações da sociedade civil das áreas empresarial, sindical de trabalhadores, de categorias profissionais, do movimento popular urbano, representantes do Conselho do Orçamento Participativo, universidades e outros organismos estatais.
- A partir de quatro eixos temáticos - Desenvolvimento Econômico, Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes e Financiamento da Cidade - seriam constituídos os Grupos de Trabalho (GTs). Estes seriam responsáveis por produzir análises da realidade local (um diagnóstico) e ‘formular estratégias, objetivos e diretrizes de desenvolvimento futuro para a cidade,’ referentes aos respectivos eixos. Isso, com base nas ‘propostas vindas da sociedade e do governo’, em informações adquiridas a partir dos órgãos municipais e outros. Caberia, ainda, aos GTs selecionar e organizar o temário e a sistemática de trabalho, elaborar relatórios mensais e ‘estabelecer formas que garantam a ampla divulgação dos roteiros das discussões, local, data e horário das reuniões’.
- Os GTs seriam integrados por representantes de organizações da sociedade civil e da administração municipal, ‘bem como pelos integrantes da Rede de Ajuda’. Poderiam dispor de uma equipe de assessoramento, a critério do grupo e teriam, cada um, um coordenador.
- A ‘Rede de Ajuda’ seria formada por ‘qualquer cidadão (...) grupos não-formais ou informais que, não-contemplados nas demais instâncias organizativas (...) desejarem contribuir para os estudos e debates’. Estes poderiam participar das reuniões dos GTs.

¹⁶ Sobre a estrutura e o processo do Programa Porto Alegre Mais, vide anexo 3 e 4 - Documento de apresentação do programa e regimento interno, respectivamente.

- Haveria uma Comissão de Sistematização, composta pelo coordenador geral, CE e representantes de ‘entidades e instituições’ a serem definidas na CG. A esta caberia ‘organizar e sistematizar todo o material resultantes dos trabalhos’ bem como elaborar o relatório síntese e o documento de diretrizes, as quais seriam submetidas ao ‘Congresso da Cidade’.
- Por fim, o Congresso da Cidade seria o fórum de apreciação e deliberação final das propostas de diretrizes ‘para o futuro da cidade’. A este caberia, também, garantir a implementação destas e propor ‘canais de participação popular e mecanismos de gestão democrática da cidade’.
- Paralelamente aos debates nos GTs, seriam programados ‘eventos, seminários e rodadas de discussões junto ao Orçamento Participativo’, de ‘caráter geral, regional e setorial com base em temas específicos’. Estes funcionariam como mobilizadores da discussão na cidade e fornecedores de idéias para o processo a ser desencadeado nos GTs. Para tanto, seriam convidados ‘prefeitos, intelectuais, urbanistas e líderes políticos de outras grandes cidades do Brasil, da Europa e do Cone Sul’”.

Na previsão inicial o projeto estava previsto para ter três fases: a primeira que culminaria com o Congresso da Cidade realizado em dezembro de 1993, tendo como base os trabalhos dos GTs, a segunda fase, com base nas deliberações do Congresso, onde seria elaborado um “Plano Temático de Desenvolvimento” e a terceira fase que seria a aprovação pelo Orçamento Participativo, para implementação das propostas definidas.

C) O processo e resultados

A implementação do CC teve uma série de condicionantes que limitaram seu escopo, como por exemplo, a falta de uma metodologia de discussão e a dificuldade em conseguir a mobilização da população para um tema tão amplo quanto distante de suas realidades. Apesar destes limites, o processo contribuiu para que se visualizasse a possibilidade de se pensar novas formas de planejamento que fugissem aos padrões normativos e autoritários do planejamento tradicional.

Como demonstra a análise de Moura (1997), a primeira fase do processo ocorreu praticamente da mesma forma como ele havia sido estruturado. Segue então alguns dados:

- “Os GTs desenvolveram praticamente a mesma sistemática de funcionamento: debates, a partir de um temário que envolveu aspectos do eixo em questão.¹⁷ Recorreram, em escalas diferenciadas, a palestras com intelectuais e representantes de instituições e entidades que tinham estudos e propostas relativas aos assuntos em pauta, integrantes dos respectivos grupos ou não.¹⁸ As reuniões aconteceram semanalmente, com algumas descontinuidades.¹⁹ Concentrou-se o debate de propostas ao final do período, sendo que um dos grupos - Reforma e Desenvolvimento Urbano - incorporou à programação um número maior de reuniões para sistematização dos debates, antecedendo o debate final das propostas. Ao final os coordenadores e relatores elaboraram documentos com a síntese dos debates, palestras e estudos consultados, com níveis de aprofundamento variáveis segundo o grau de acúmulo alcançado.
- O nível de participação de organizações e indivíduos da sociedade civil foi bastante distinto, evidenciando que alguns eixos temáticos exerciam maior atratividade que outros e, ao mesmo tempo, que os segmentos organizados, atraídos pelo CC, se identificavam ou tinham interesses mais específicos em determinados temas. (Por) outro lado, houve um desnível significativo entre o número de inscritos e a média de participação efetiva: o GT Reforma e Desenvolvimento Urbano foi o que atraiu o maior número - 233 inscritos e uma média de 44 participantes

¹⁷ O temário parece refletir o acúmulo que tinham os organizadores com cada um dos temas propostos, além de incorporar problemáticas que podem ser consideradas estratégicas. Por exemplo: no **GT Desenvolvimento Econômico** - “Alternativas estratégicas para as metrópoles frente aos paradigmas tecnológicos”, “Desindustrialização de Porto Alegre”, “Perfil Econômico”, “Turismo”, “Área Rural”, “Economia Informal”, e “Desenvolvimento Tecnológico” - no **GT Financiamento da Cidade** - “Financiamento da Cidade e sua importância para a gestão urbana: custos do crescimento urbano”, “Receita própria”, “Receitas de crédito”, “Ações compartilhadas: setor público + setor privado”, entre outros - **GT Reforma e Desenvolvimento Urbano** - “Estrutura e evolução da cidade”, “Preservação do patrimônio cultural”, “Região Metropolitana”, “Descentralização”, “Meio Ambiente” (subgrupo Identidade da Cidade), “Orçamento Participativo”, “Conselhos”, “Cidade constituinte”, “Perfil de gerenciamento/descentralização” (no subgrupo Gestão Urbana), “Sistema de Planejamento e Plano Diretor”, “Função social da propriedade - solo criado”, “Regularização fundiária”, entre outros (no subgrupo Instrumentos para Reforma e Desenvolvimento Urbano) - e **GT Circulação e Transportes** - “A circulação e o transporte para o próximo milênio”, “O papel da empresa pública e privada na exploração do transporte coletivo”, “Política tarifária”, “Trânsito - questão de engenharia de tráfego”, “O Porto de Porto Alegre - problemas e perspectivas”, “O reescalonamento de horários como vantagem para o setor transporte”, “Como viabilizar um plano cicloviário e medidas favoráveis à circulação de pedestres”, entre outros (Moura, 1997).

¹⁸ Por exemplo, no GT Desenvolvimento Econômico: FIERGS, técnicos da prefeitura e de órgãos do estado, SENAI, Sindicato de trabalhadores e intelectuais, como Paul Singer. No GT Reforma e Desenvolvimento Urbano: pesquisadores da UFRGS, técnicos da prefeitura e representantes de organizações da sociedade civil, como a FASE e a AGEL. Note-se que neste último, as palestras concentraram-se num primeiro momento com o objeto de difundir um conhecimento básico inicial, a partir do qual foi subdividido em três subgrupos: Identidade da Cidade; Gestão Urbana; e Instrumentos para Reforma e Desenvolvimento Urbano.

¹⁹ No período - julho à dezembro - O GT Reforma e Desenvolvimento urbano realizou 20 reuniões; o de Desenvolvimento Econômico, 17; o de Circulação e Transportes, 22; e o de Financiamento da Cidade, 17 (Relatório “Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, Secretaria Executiva, mimeo, s/d, apud Moura, 1997)

por reunião; o de Financiamento da Cidade foi o menos concorrido - 62 inscritos e média de 12; os outros dois tiveram um nível de participação intermediário e aproximado - 168 e 147 inscritos e uma média de 23 e 21, nos casos dos GTs Circulação e Transportes e Desenvolvimento Econômico, respectivamente.

(...)

- Por fim, o Congresso da Cidade, ponto culminante e de fechamento dessa fase do processo, aconteceu nos dias 17, 18 e 19 de dezembro. Nele foram apreciados e votados o regimento interno e os resultados das discussões dos grupos e dos dois seminários, com a devida compatibilização da comissão de sistematização.²⁰ A sistemática adotada foi a de exposição das diretrizes por GT, classificadas em consensuais e não-consensuais, a partir da qual eram levantados destaques por parte do plenário, para posterior apreciação e votação. O critério adotado para isso foi o de maioria simples. Poderiam participar na condição de delegado, com direito a voto, os inscritos nos GTs que tivessem comparecido a pelo menos duas reuniões. Além desses, poderiam participar com direito à palavra observadores e convidados. Tomando-se o total de inscritos nos grupos, nota-se que o número de delegados situou-se um pouco abaixo - 548, de 610 - sendo que, 32,48% correspondentes à representação de instâncias governamentais.²¹
- O congresso aprovou, ao final, um documento contendo diretrizes, projetos e ações, os quais foram agregados, não mais em torno dos quatro eixos temáticos dos GTs, mas de nove eixos considerados estratégicos para o desenvolvimento da cidade.²² Ao mesmo tempo, aprovou a “Carta de Porto Alegre - Inventando o Futuro”, contendo uma visão do que representou o congresso e dos princípios básicos do “projeto de futuro” articulados em torno desses nove eixos.²³ (Moura, 1997: 175-179).

²⁰ Abriu-se espaço no congresso para apresentação e votação de propostas inéditas, ou seja, que aparecessem no próprio evento (Moura, 1997).

²¹ Isso, dos âmbitos municipal, estadual e federal, com peso maior do primeiro. A representação da sociedade civil (67,52%) foi assim distribuída: Individual (18,06% - 99); Orçamento Participativo (12,04% - 66), Entidades Associativas (11,67% - 64), Entidades Patronais (6,57% - 36); Sindicato de Trabalhadores (5,29% - 29); Partidos Políticos (4,60% - 25); Entidades de Profissionais Liberais (4,19%, 23); Universidades (2,73% - 15); e ONGs (2,38 % - 13). Quanto ao número de convidados e observadores, encontrou-se apenas o registro dos primeiros - 50. (Relatório Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, apud Moura, 1997).

²² Trata-se de um conjunto de linhas estratégicas, como imagens projetadas de uma cidade com múltiplas facetas: “Cidade com Gestão Democrática ... Descentralizada ... Que Combate as Desigualdades e a Exclusão Social ... Que Promove as Qualidades de Vida e do Ambiente ... Culturalmente Rica e Diversificada ... Atrativa e Competitiva ... Que Articula a Parceria Público/Privado ... Com Estratégia para se Financiar ... Articulada à Região Metropolitana” (Diretrizes para Porto Alegre, PMPA/Congresso da Cidade, dez/93, apud Moura, 1997).

²³ Este documento final foi publicado e divulgado posteriormente (citado na nota anterior)

D) O Cidade Constituinte e a Secretaria de Planejamento.

Sendo a Secretaria de Planejamento Municipal o espaço institucional de Coordenação e Execução do projeto Cidade Constituinte, todo este processo necessitou de um grande envolvimento dos técnicos desta Secretaria. Sua participação se deu nas coordenações gerais e executivas do Programa, bem como nos GTs, participando e subsidiando as discussões com dados sobre a cidade²⁴.

A participação num amplo processo de discussão sobre o futuro da cidade como foi o Cidade Constituinte, durante o ano de 1993, bem como as críticas internas e externas ao planejamento tradicional que vinham sendo realizadas desde o início do primeiro mandato da Administração Popular e que acentuaram-se durante a realização do programa²⁵, representaram uma possibilidade para alguns técnicos desta Secretaria rever seu papel no interior do sistema político municipal, alterando suas tradicionais concepções

²⁴ Os técnicos da SPM produziram os seguintes trabalhos para subsidiar os GTs: “Gestão democrática da cidade - Participação/Descentralização”, “Preservação do patrimônio ambiental de Porto Alegre - Críticas e propostas”, “Espaços abertos - Subsídios para a discussão”, “Polifuncionalidade e multifuncionalidade”, “Aeromóvel x Porto Alegre: uma proposta de estratégia urbanística”, “Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano”, “Ações compartilhadas: setor público x setor privado”, “Comércio e serviços”, “Indústria de Porto Alegre”, “Indústria - Subsídios à discussão”. A relação de textos produzidos para subsidiar as discussões nos GTs, encontra-se no documento “*Diretrizes para Porto Alegre*”. PMPA/SPM, dez., 1993.

²⁵ Juntamente com a realização do Cidade Constituinte, começaram a surgir no interior da SPM uma série de críticas ao planejamento tradicional e normativo, questionando as bases com que até então havia sido pensada esta atividade no município de Porto Alegre. Tal crítica pode ser visualizada sobretudo em algumas matérias publicadas no Boletim de Circulação Interna da Secretaria de Planejamento Municipal. A matéria “*Planos Diretores são inócuos*” destaca a visita da ex-secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo, Ermínia Maricatto na SPM, onde esteve relatando sua experiência. Algumas passagens da palestra são destacadas: “os planos têm se apresentado inócuos porque as cidades estão crescendo paralelamente a eles (...) Nossa legislação é para uma cidade idealizada e não para uma cidade real (...) Acredito que seja um consenso a afirmativa de que a cidade informal, por força da miséria, é ignorada nestes planos (...) nem o mercado formal está seguindo a legislação e os técnicos ficam discutindo firulas. É preciso ter o gerenciamento da cidade nas mãos, ao invés de ficar planejando. (...) Eu proponho uma desregulamentação no geral; a volta do desenho urbano; a ação localizada e o trabalho em conjunto com a comunidade. Considero uma legislação detalhista, absurda. Um convite ao desrespeito” (Boletim Circulação Interna, n.68, 27/07/93, grifos meus). A matéria “*Gerenciar a cidade*” destaca uma reportagem sobre como o planejamento urbano vem se desenvolvendo na Europa e a crise do urbanismo tradicional, planificador, normativo. O artigo coloca ainda que o futuro do urbanismo deve ser o gerenciamento das atividades na cidade. (n.68, 27/07/93). “*A cidade inteligente*” é o título de uma matéria que também destaca as mesmas críticas feitas ao urbanismo tradicional pelo arquiteto alemão Albert Speer (n.68, 27/07/93). Já o artigo “*Procura-se um paradigma ou uma estratégia de planejamento. Contribuição ao debate*” destaca uma resenha sobre estratégias de planejamento feitas por um técnico da Secretaria, buscando alternativas ao planejamento tradicional. (Boletim Circulação Interna, n. 69, 05/09/93).

e práticas do processo de planejamento e gestão da cidade. Algumas entrevistas realizadas com membros do corpo político da administração e técnicos da Secretaria retratam bem esta questão:

“A postura, a mentalidade, vamos dizer assim; nesse aspecto mudou muito daquela época (a primeira gestão) para agora; mudou muito, sem dúvida. (...) Que se evoluiu não se tem nem dúvida que se evoluiu”.

(...)

Eles mudaram muito neste processo e talvez não tenham se dado conta disso plenamente. Houve sim esta transformação dos técnicos. Eu entendo como bem flagrante, inclusive deles se abrirem para ter um planejamento mais participativo.(...) Que esse processo foi educativo para eles foi.

(...)

Quando há o Cidade Constituinte, apesar de receber deles algumas críticas, ele era visto muito mais do ponto-de-vista positivo do que negativo . (...) Exatamente porque foi o projeto, que apesar de internamente ele ter toda uma oposição, nunca foi explicitada como na época do PRF. Foi uma coisa interna ao Gabinete do Secretário. E para eles significou um mote para essa ascensão. Deles de novo darem a linha técnica. Então a avaliação que eles faziam na época, do Cidade Constituinte é que era uma coisa boa”²⁶.

Um outro entrevistado vai na mesma direção:

“O que eu observo é o seguinte; (...) o que se percebia é que alguns setores do corpo técnico tinham, a duras penas, sob forte crítica externa, inclusive do movimento popular, de representantes de ONG's, e a partir do Congresso da Cidade onde se forçou, se abriu o governo para o processo participativo (...), um setor do corpo técnico estava mudando uma parcela de suas concepções, (...) Eu acho que já naquela discussão na segunda gestão dava para perceber, até porque o governo se abriu; houve uma pressão muito grande; eu acho que aí as ONG's e alguns setores do movimento popular têm um papel grande neste processo, porque forçaram desde o I Congresso da Cidade (...) forçaram o governo nas resoluções do Congresso a absorver aquilo que a Lei Orgânica do município de Porto Alegre já havia aprovado desde 1989. (...) Então no Congresso da Cidade, apesar de ter uma fraca participação popular direta; por exemplo, os setores do OP não participaram como deveriam participar, mas por outro lado teve uma abertura para entidades da sociedade civil, ONG's, setores do movimento popular (...) que foram sujeitos ativos diretos no sentido de que o governo da Frente Popular estava muito atrasado, estava deixando muito a desejar em termos de reforma urbana. Se por um lado o OP já era um grande avanço, isso era insuficiente e deveria ser colado a processos de reforma urbana que inclusive a própria Lei Orgânica de Porto Alegre permitia isso. Isso vem se dando somente agora. (...) mas o que se percebeu nesse processo é que graças a essa abertura do governo, a essa pressão

²⁶ Entrevista com o Secretário Executivo do Cidade Constituinte, realizada em 13/11/97.

inclusive externa, há também uma dinâmica nacional de discussão da reforma urbana (...) tudo isso de certa forma foram pontos de pressão e eu acho que neste processo há um aprendizado de setores técnicos, que são talvez os setores fundamentais lá nesse processo. (...) Setores da Secretaria até por estar colocados diretamente na 'fogueira', tiveram um certo aprendizado nesse processo e absorveram muitos instrumentos urbanos que até então sequer eram cogitados, em termos de aceitar a lógica da reforma urbana, porque isso é uma questão chave inclusive para responder ao desenvolvimento urbano e a própria questão fundiária e habitacional que é uma das prioridades do OP e que não vem sendo respondida internamente no OP."²⁷

A visão de uma técnica da Secretaria é bem representativa destas transformações:

"Parte da Secretaria não se envolveu até hoje, e parte da Secretaria sequer aceita, porque eles não se integraram na discussão; então isso aqui para eles deve ser uma coisa que deve incomodar barbaridade. Imagina tu pegar uma coisa que diz que é tudo diferente agora; como é que fica nisso; então o primeiro ano do processo que foi o ano que trouxe durante quase um ano pessoas do mundo inteiro, pessoas para falar sobre a questão da cidade, da questão do planejamento, como é que era o desenvolvimento da cidade; foi um processo que ajudou um grupo, o grupo que estava mais envolvido e que se dispôs a ir lá ouvir o que é que está acontecendo no mundo e daí viu que tem outras coisas além; e foi o grupo que sustentou este processo e que vamos dizer assim conseguiu ver que têm outras iniciativas, que o mundo caminha em direção a outras propostas, que esse tipo de proposta que a gente tem está sendo questionado, não deu certo, tem suas limitações. Não é que se rasgue, como processo no tempo teve toda sua validade; houve um super avanço(...)"

*"Na verdade o que aconteceu foi o seguinte: a tensão tanto interna quanto externa foi explosiva né; foi uma coisa assim, porque a gente não tinha condições de provar para o pessoal de fora que nós realmente tínhamos a intenção de modificar. Eles realmente não acreditavam em nós (...) Eu acho que aquela metodologia que estava montada com aqueles grupos de trabalho, com aquela discussão aberta e tal foi uma metodologia que foi organizada junto com essas entidades que vinham aqui, que eram do Cidade Constituinte. Foi uma metodologia que ela não veio da Secretaria. Ela foi bolada junto com essas entidades do Cidade Constituinte, e é claro, o objetivo dela era fazer com que a Secretaria não trabalhasse isolada, o objetivo dela era exatamente acompanhar e propor as coisas. A metodologia foi implantada em 1994, durante todo o ano de 1994, foi discutido no Cidade Constituinte e tudo. e aí em 1995 é que começa o projeto na verdade"*²⁸.

²⁷ Entrevista com membro do corpo político da primeira gestão, realizada em 13/11/97.

²⁸ Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, em 13/11/97.

Esta transformação na concepção e prática de alguns técnicos técnicos com relação ao processo de planejamento e gestão da cidade percebido durante o primeiro ano do Cidade Constituinte, iniciou também um processo de (re)conquista de legitimidade por parte desta Secretaria no interior do governo. Uma declaração do Secretário de Planejamento demonstra bem o momento político vivido pela SPM no final do ano de 1993: “Iniciaremos um novo ano com credibilidade e *status* técnico e político e por isto com maiores responsabilidades” (Boletim Circulação Interna, n.74, 03/01/94, grifos meus).

E numa outra declaração:

“De acordo com o secretário, a SPM passou por períodos de grande emulação e por períodos de baixa nos últimos anos. No ano de 93, no entanto, ela se colocou num lugar de destaque no âmbito do Governo Municipal, transformando-se num importante elemento técnico e político. Assim - acrescentou - a reestrutura assume agora um papel importante para a Secretaria, que passará a trabalhar de uma forma ainda mais dinâmica” (Boletim Circulação Interna, n.78, 31/03/94, grifos meus).

Esta (re) conquista de legitimidade e a conseqüente (re) ascensão em termos de espaço de poder ocupado pela SPM no interior do governo, abriram possibilidade para que este órgão tivesse *autonomia* para a partir de 1994 propor e iniciar todo um processo de reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, como continuidade do Programa Cidade Constituinte.

6.3 - A continuidade do Cidade Constituinte através da reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: as relações entre a mudança no espaço de poder e mudança na concepção e prática do processo de planejamento e gestão da cidade.

Como colocado anteriormente, a continuidade do Programa Cidade Constituinte estava prevista para 1994, através da elaboração de um “plano temático de desenvolvimento” e de projetos que seriam aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo. “No entanto, as indefinições conceituais e metodológicas (...), aliadas ao próprio andamento do processo levaram a mudanças de rumo” (Moura, 1997: 188).

Deste modo, a proposta que foi apresentada, publicamente, na primeira reunião da Coordenação Geral depois do Congresso da Cidade, em 19 de maio de 1994, propunha quatro das propostas definidas pelo Congresso da Cidade para serem detalhadas até o final do ano, a partir de “Grupos de Discussão”. As propostas escolhidas foram: “Reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU); Plano de Desenvolvimento Econômico; Corredor Cultural para recuperar e animar a área central e Reescalamento de horários das atividades econômicas e públicas para evitar o congestionamento do trânsito” (Moura, 1997: 190).

Como demonstra Moura, na prática, a partir desta reunião, a Coordenação Geral do Cidade Constituinte transformou-se no grupo que fez a coordenação *do processo de reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*²⁹. As outras três diretrizes seguiram dinâmicas e deslocaram-se completamente da estrutura do CC.

²⁹ No documento de apresentação da metodologia de reformulação do Plano Diretor é colocado que a reformulação do PDDU é um trabalho a ser efetuado em 1995 baseado nas discussões do I Congresso da Cidade, ocorrido em dezembro de 1993, no qual foram levantados os itens que a população acredita necessitarem de reavaliação dentro da legislação urbanística de Porto Alegre:

A orientação dada pelo I Congresso da Cidade apontou para os seguintes aspectos:

- 1) Manutenção do Plano Diretor como instrumento básico no ordenamento urbano;
- 2) Modernização do Plano Diretor através da incorporação dos novos instrumentos urbanísticos possibilitados pela Constituição de 1988 e alguns dos quais já com legislação aprovada;

Pode-se afirmar então que o Programa Cidade Constituinte, a partir de 1994, passou a se resumir no processo de discussão da reformulação do I PDDU. Segundo Suzana Moura, as razões de tal mudança de rumos encontram-se em dois fatores:

- O fato do projeto estar sob a responsabilidade da SPM, que tinha como principal atribuição o gerenciamento do PDDU.
- O perfil dos atores sociais que vinham tendo uma participação mais sistemática na Coordenação Geral do projeto, os quais tinham uma proximidade direta com o tema³⁰.

Deste modo, com as modificações ocorridas nas pretensões iniciais do CC, este, de um projeto de governo “acabou como um projeto da Secretaria do Planejamento” (Moura, 1997: 191). A Secretaria de Planejamento, aproveitando-se então, da estrutura que havia disponível e da legitimidade que estava reconquistando perante o governo, passou a trabalhar na reformulação do I PDDU, considerando este como a continuação do projeto inicial do Cidade Constituinte. Assim “procurou-se manter e dar seguimento ao projeto, com a realização de atividades em moldes semelhantes ao ocorrido no primeiro ano e a incorporação de parte dos seus conteúdos ao processo de discussão do plano diretor” (Moura, 1997: 191).

Tal fato pode ser evidenciado com o que se segue, na descrição de Moura:

- “Procurou-se levar adiante os “eventos mobilizadores”, que ocorreram, é certo, em uma quantidade bem menor do que em 93, mas com os mesmos objetivos dos primeiros.³¹

3) Revisão da forma de gestão proposta pelo I PDDU, visando a sua democratização através da ampliação da participação popular em todas as instâncias decisórias e criando novos mecanismos para a sua inserção no processo de Planejamento;

4) Reavaliação de componentes do atual Plano Diretor que demonstraram não terem se adequado à dinâmica de crescimento da cidade;

5) Atualização de conceitos propiciada pela análise dos 15 anos de aplicação do I PDDU e pela incorporação de novos enfoques e metodologias;

6) Simplificação da lei, através da adoção de uma linguagem mais acessível, diretrizes mais abrangentes e critérios claros para a sua aplicação. (PMPA/SPM. *Metodologia de reformulação do PDDU 1995*. Porto Alegre, abril de 1995).

³⁰ Como era o caso de categorias profissionais como o “IAB e SERG - e, por outro, ONGs vinculadas à luta pela Reforma Urbana - a FASE e o CIDADE. Um ator que já vinha participando de forma eventual foi o SINDUSCON - tinha forte interesse na reformulação do plano diretor e, a partir daí, teve uma presença mais sistemática” (Moura, 1997: 191).

- A estrutura anterior formada por CG e GTs foi mantida, embora com uma alteração significativa na dinâmica de funcionamento destes últimos. Visando garantir a operacionalização do trabalho e a participação da cidadania encontrou-se o artifício de subdivisão dos grupos em duas categorias: *fixos* - espaço de estudo e formulação, com um funcionamento mais cotidiano, integrado por técnicos da prefeitura e representantes de entidades da sociedade civil e órgãos estaduais - e *ampliados* - espaço aberto à participação de todos os interessados e inscritos previamente, para o acompanhamento e deliberação das propostas formuladas pelos primeiros.³²
- Também manteve-se o Congresso da Cidade³³ como o fórum de convergência das discussões realizadas através dos GTs e dos seminários de integração e de deliberação das propostas de alteração do PDDU, sendo realizado em dezembro de 95.
- As propostas definidas no congresso de 93 foram analisadas pela equipe técnica, sendo resgatadas e agrupadas nos quatro eixos de discussão³⁴ aquelas que se adequavam ao temário do plano.
- As nove linhas estratégicas definidas na primeira fase (Congresso da Cidade) foram tomadas como o “norte” da reformulação, sendo incorporadas à proposta final como “princípios e diretrizes do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento Urbano Ambiental” (Moura, 1997: 191-192).

Assim, entre 1994 e 1996, a reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, mobilizou uma série de atores sociais que tentaram reproduzir as estruturas e a dinâmica da discussão sobre o futuro da cidade, que vinha sendo feita

³¹ Trata-se, por um lado, dos eventos mais gerais com o caráter de mobilizar o debate sobre temas estratégicos. Nesse sentido em 1995 ocorreram duas palestras com intelectuais de renome internacional, ambas realizadas em parceria com a UFRGS e contando com amplo esquema de divulgação: uma com Boaventura de Souza Santos com o título “Cidade Constituinte - Cidade do Futuro” e outra com David Harvey, “O Tempo e o Espaço na Cidade Contemporânea”. E em 96, outras duas: “A Economia Ecológica e as Questões Urbanas”, com Joan Martinez-Alier, e “Globalização e Democracia e seus Impactos na Gestão Urbana”, com José Luis Fiori (Moura, 1997).

³² A justificativa para a adoção dessa sistemática, que foi questionada por representantes do OP em reunião da CG, baseia-se na necessidade de se alcançar maior produtividade do trabalho, “produzir resultados concretos”. Ou seja, nesse momento desenvolveu-se um conjunto de tarefas que implicava num funcionamento mais cotidiano, a exemplo da coleta, análise e sistematização de dados. Para assegurar essa dimensão ao trabalho foi criada uma Supervisão Técnica. A outra dimensão, das “relações com a comunidade e Câmara de Vereadores” e da promoção dos eventos ficou sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do CC (Moura, 1997).

³³ Cabe registrar que é justamente esse espaço que, no decorrer do processo, é colocado como uma das referências a serem seguidas, e não o CC, conforme depoimento de secretário executivo, bem como o observado numa entrevista do prefeito Tarso Genro (1996) e no Programa de Governo, Terceira Gestão da Administração Popular, 1997/2000, 1996 (Moura, 1997)

³⁴ A partir dos quais se formaram os GTs: Estrutura Urbana - subdividido em Avaliação da Capacidade de Adensamento, Circulação e Transporte, Policentralidade e Zoneamento de Usos, Dispositivo de Controle das Edificações e Patrimônio Ambiental; Gestão e Sistema de Planejamento; Subsídios para a Política Habitacional e Planos Regionais (Moura, 1997).

através do Cidade Constituinte. Cabe aqui a apresentação de alguns resultados deste processo, a partir da sistematização de Moura (1997)

- O momento mais significativo de discussão pública, no decorrer do período, foi em 95. Nesse período funcionaram os GTs (de maio a outubro); aconteceram duas rodadas de plenárias nas 16 regiões do OP (em maio/junho e setembro/outubro); um seminário de integração/compatibilização dos resultados dos GTs (no final de outubro) e o II Congresso da Cidade nos dias 1 e 2 de dezembro. Além disso, e em consequência dessa dinâmica, as reuniões da CG foram mais frequentes. Em 94, assim como em 96, foi mais significativo o trabalho interno da prefeitura, de caráter estritamente técnico.³⁵ A exceção ficou por conta, no primeiro ano, das reuniões da CG - mais episódicas e concentradas no final do ano, a partir da discussão da proposta preliminar da metodologia apresentada pela SPM. E, em 96, além das reuniões da CG, visando a sistematização das diretrizes definidas no congresso para fins de encaminhamento do projeto de lei à Câmara de Vereadores³⁶ - de janeiro à maio - foram realizadas apresentações públicas da proposta de modelo espacial em algumas entidades, a exemplo do IAB e do SINDUSCON, e no Conselho Municipal do Plano Diretor.
- Em termos do nível de participação nas instâncias cabe registrar algumas diferenciações em relação ao primeiro ano. A CG contou com um público mais frequente, maior e mais diversificado que no primeiro ano. Alguns atores saíram e outros se incorporaram.³⁷ Os atores mais frequentes foram aqueles que têm vinculações e interesses mais específicos com a temática, tanto os relacionados ao movimento popular (ONGs, FMRU e OP), quanto aqueles ligados às categorias profissionais (IAB, SAERGS e SERGS), ao empresariado do setor imobiliário (SINDUSCON), aos ambientalistas (AGAPAN) e ao Estado (SPM, no caso da prefeitura³⁸ e METROPLAN, do governo estadual).

³⁵ No primeiro ano destacam-se os trabalhos: de levantamento e análise de dados, inclusive os referentes aos resultados do I Congresso; quando funcionaram grupos em torno dos quatro eixos; e de formulação da metodologia a ser adotada. Em 96 foi o momento de elaboração do novo modelo espacial do plano, com base nos resultados do II Congresso, de outros estudos e do aporte teórico e metodológico da consultoria da FLACAM (Faculdade Latino Americana de Ciências Ambientais). Note-se que, também, em 95 essa dimensão de elaboração técnica esteve presente no processo através dos GTs fixos (Moura, 1997).

³⁶ Definiu-se pelo encaminhamento imediato de um projeto de lei em torno de dois dos eixos discutidos anteriormente: "Gestão e Sistema de Planejamento" e "Habitação de Interesse Social", incluindo a regulamentação do instituto do Solo Criado. Os outros dois - "Estrutura Urbana" e "Planos Regionais" foram encaminhados para detalhamento, dentro dos estudos do modelo espacial, sendo encaminhado para Câmara de Vereadores em setembro/96 (Moura, 1997).

³⁷ Enquanto em 93 eram 05 os mais assíduos, em 95 este número chega a 11; em 96, 10; e em 94, 7. Entre aquelas 05 organizações, 03 permaneceram (OP, IAB e CIDADE), sendo então acrescentadas de algumas que tiveram uma participação eventual em 93 - FASE, METROPLAN SERGS e SINDUSCON) e outras que se integraram - FMRU, AGAPAN e SAERGS. A FEE e a UFRGS que tiveram presença sistemática, nessa segunda fase foram em poucas reuniões, assim como a representação da GRANPAL e a AREA.. Outras, presentes de forma eventual no primeiro ano, não compareceram a nenhuma reunião, embora seus nomes tenham permanecido em algumas publicações: FEDERASUL, Sociedade de Economia, OAB, CUT, CGT, Força Sindical e Conselho Municipal de Saúde e PUC. A Câmara só compareceu na primeira reunião de 94.

³⁸ Além da SPM, registra-se a presença das representações do Gabinete do Prefeito e da CRC. As secretarias que tiveram uma participação mais ativa no primeiro ano, praticamente não compareceram nesse período, como a SMIC e a SMT (Moura, 1997).

- Quanto aos GTs, o número de inscritos foi bem menor do que em 93 - 294, enquanto naquele ano foram 610. Dentre os grupos, o que atraiu mais participantes foi o de 'Subsídios à Política Habitacional', enquanto o menor foi o de 'Dispositivos de Controle das Edificações', certamente pelos mesmos motivos do acontecido em 93. Em termos dos segmentos sociais, amplia-se o leque em relação a CG: sindicatos, cooperativas habitacionais, Associações de Moradores, associações empresariais de outras áreas, vereadores, entre outros. Embora não se disponham de dados em relação à média de participantes efetivos por reuniões, sabe-se - pelas entrevistas e consulta às atas das reuniões da CG - que funcionaram com a participação majoritária de técnicos da prefeitura, sendo fraca entretanto a participação da sociedade civil e havendo, inclusive, casos de não-funcionamento dos GTs ampliados.³⁹
- Uma diferença importante em relação ao primeiro ano é que os GTs funcionaram mais como espaços de estudos e formulação de propostas direcionadas, do que como fórum de debates e apresentação de demandas e projetos - esta última, a tônica de 93. O que é justificável pela sistemática adotada.
- Outra diferença a ser destacada foi a inclusão das plenárias regionais, que permitiu difundir com mais amplitude o debate - uma média de 50 participantes em cada uma das 16 regiões do OP. A primeira rodada foi para dar informações sobre o plano diretor e o processo de reformulação e recolher percepções sobre os principais problemas e aspectos urbanísticos da região⁴⁰ visando também instrumentalizar o GT sobre Planos Regionais. Na segunda, foram apresentadas e debatidas as propostas formuladas por este grupo e as referentes aos sistemas de gestão do planejamento, de que um dos aspectos refere-se aos mecanismos de participação e de descentralização do planejamento.
- O Seminário de Compatibilização e o Congresso da Cidade, por outro lado, contaram com uma participação relativamente mais ampla.⁴¹ A sistemática de funcionamento deste último foi a mesma adotada no primeiro ano, com exceção do critério para participação como delegado: todos aqueles que estivessem inscritos e participassem de uma das instâncias do processo em 95 (GTs, Plenárias Regionais e Seminário de Compatibilização).
- Cabe ainda mencionar o recurso à contratação de consultorias para realização de estudos específicos - um grupo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS - e para a elaboração do modelo espacial - a FLACAM, algo que não aconteceu na primeira fase.

³⁹ Na consulta aos relatórios dos GTs constatou-se em apenas um deles a referência aos participantes do "ampliado" - o de Circulação e Transportes. Nos demais só constam os participantes do "fixo". Além das organizações integrantes da CG, participaram destes últimos cerca de 12, de fora da prefeitura: da área de transporte (empresarial e pública), cooperativas habitacionais, associação de categoria profissional, assessoria de vereadores (da Frente Popular) e professores e pesquisadores da UFRGS (PROPUR e PROPAR), alguns destes na condição de consultores (Moura, 1997).

⁴⁰ Para tanto utilizou-se como instrumentos um vídeo, uma cartilha, mapas e um questionário (Moura, 1997).

⁴¹ Pelo registro que se tem, enquanto no Seminário de Integração dos GTs participaram 110 pessoas e no de preparação do congresso de 93, 220; no seminário de 95 compareceram 226 no primeiro dia e 183 no segundo. Quanto ao congresso, enquanto em 93 foram inscritos 226 delegados da sociedade civil, em 95, foram 350 (Moura, 1997).

- No tocante aos resultados, em termos de conteúdo, observa-se que, apesar da maior precisão dos objetivos a atingir, houve uma certa alteração pois, de uma reavaliação e adequação de alguns conceitos e instrumentos do PDDU, chegou-se à formulação de um novo plano, considerando o modelo espacial e os novos conceitos adotados.⁴² Ao mesmo tempo, passa a ter uma nova denominação: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). É ilustrativo que nos documentos finais apareça a menção ao ‘novo plano’ e não à ‘reformulação do I PDDU’” (Moura, 1997: 193-196).

A) O Plano: uma nova lógica de ação dos planejadores municipais.

A partir dos resultados do processo de reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, tentarei demonstrar a formação de uma nova concepção sobre o processo de planejamento e gestão urbana na visão dos técnicos do planejamento municipal⁴³. Esta transformação será demonstrada a partir de discursos produzidos em documentos governamentais referentes ao processo de reformulação do Plano Diretor e também na materialização institucional da nova visão, no ante-projeto do Plano Diretor enviado a Câmara de Vereadores em setembro de 1996.

Em artigo publicado num informativo sobre o processo de reformulação do Plano Diretor, a coordenadora técnica do processo, já indica sinais claros de uma ruptura com o planejamento tecnocrático e normativo presente até então na visão dos técnicos da SPM. Nesta nova concepção, o papel do plano e do planejamento deve estar ligado diretamente: (1) ao objetivo político de melhoria da qualidade de vida dos habitantes da

⁴² As orientações iniciais que foram definidas na primeira fase, apontavam para a simplificação da lei e adequação dos seus instrumentos às mudanças introduzidas pela Constituição de 88, bem como às novas dinâmicas de crescimento da cidade, haja vista que o PDDU foi elaborado em 79 e havia passado por pequenas alterações em 87. Entretanto não se pretendia alterar, na essência, o modelo espacial vigente nem tampouco, a configuração geral do plano. Ainda assim com a consultoria da FLACAM foram introduzidos outros conceitos, dentre os quais: o de um plano essencialmente baseado em “normas para a atividade privada” para um “conceito de Planejamento Estratégico”, em que o poder público fortalece seu papel de “agente articulador e propositivo”; e o modelo espacial coloca-se como um orientador das ações e articula-se com as estratégias de desenvolvimento urbano - as quais envolvem aspectos urbanísticos, ambientais e de gestão (Moura, 1997).

⁴³ Como salientado anteriormente, esta mudança já é anterior ao processo de reformulação do Plano Diretor, porém sua materialização institucional, somente será possível neste contexto.

cidade e (2) a dinâmica dos atores sociais, ou seja, a política como um dado endógeno ao ato de planejar:

“a reformulação que se pretende no I PDDU será uma inflexão no sentido de impregnar ao mesmo dois eixos de visão, fundamentais para a sua continuidade como instrumento de planejamento urbano na conjuntura democrática que hoje se impõe: o cumprimento da função social da cidade, expressa na capacidade de propiciar as condições para que todos os seus habitantes tenham acesso aos serviços urbanos e à qualidade de vida; e a gestão democrática, como fator que garante a consolidação de um processo contínuo de planejamento participativo, única forma de organizar uma lógica de planejamento suficientemente vinculada à dinâmica de construção da cidade”⁴⁴.

Ainda segundo a coordenadora, estes dois eixos “cuja implantação implica numa revisão de conceitos há muito estabelecidos”, deveriam perpassar todo o processo de reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre, significando uma alteração de conceitos no caminho da superação da visão tecnocrática, onde a cidade é vista somente como um *objeto* quantificável por um *sujeito* portador de um saber científico que lhe daria as credenciais para definir o que seria o “bem comum”. A nova visão caminha sobretudo para a construção de um pacto entre todos os atores presentes na esfera do município.

“Isto representa uma diferença essencial quanto à legitimidade do processo, pois sua resultante significará a aspiração coletiva que poderá não expressar a solução mais perfeita do ponto de vista de um dos atores, mas certamente corresponderá a melhor solução possível, que todos os participantes assumirão como responsável.

Assim, o Plano Diretor passará a ser um instrumento de democratização da gestão urbana, o “pacto urbanístico” cuja construção será sempre aperfeiçoada à medida em que a participação e a cidadania forem assumindo o seu espaço”⁴⁵.

Em um outro artigo publicado na imprensa local, intitulado “*Cidadania é poder*”, a Supervisora Técnica da reformulação do Plano Diretor coloca mais algumas questões sobre a nova visão de planejamento que estava se materializando na Secretaria de Planejamento Municipal:

⁴⁴ “Planejamento participativo é meta na reformulação do Plano Diretor”. Artigo de Virgínia Müzzel Jardim. Informativo da Reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre. PMPA/SPM, n.2, set., 1995.

⁴⁵ idem (grifos meus).

“O técnico que anteriormente não sabia nem como discutir os projetos com o próprio usuário (a população) descobre que precisa desenvolver novas potencialidades. Como cidadão e como funcionário público, reconhece que somente pelo diálogo seu trabalho se aprimora, reduzindo o vácuo que antes havia entre os planos de gabinete e a realidade dinâmica presente na vida da cidade. A população beneficiada, por seu turno, começa a conhecer os meios e os obstáculos para que as demandas possam se tornar projetos.

“O urbanismo, por tratar de assentamentos humanos na sua forma mais sofisticada, hoje é enfocado não apenas como ciência exata, visto que para isto seria necessário se abstrair da complexidade de relações sociais determinantes na construção do espaço coletivo, inevitavelmente consideráveis para uma análise a partir do enfoque democrático”

“É neste sentido que hoje a prefeitura de Porto Alegre mais uma vez inova, ao invés de repetir fórmulas do passado, instaurando um processo de planejamento participativo que visa à formação de um ‘pacto urbanístico’ para a modernização do plano diretor, e assim, institui de forma transparente a discussão pública de uma matéria que por muito tempo se manteve hermética. Assim, além de propiciar segurança aos técnicos que irão desenvolver o projeto, estará dando mais um passo no sentido de avançar a cidadania porto-alegrense” (Jornal Zero Hora, 29/11/95, pg. 25, grifos meus).

Neste discurso percebe-se que a formação de uma nova visão sobre o planejamento e a gestão começa a se materializar através da aclamação da necessidade do diálogo entre os diferentes atores, e na esteira deste pensamento surge uma crítica a pretensão de objetividade do planejamento tradicional, cuja base encontra-se nos modelos newtoniano e cartesiano de ciência e cujas conseqüências são um afastamento da realidade.

Na apresentação da metodologia de reformulação do Plano Diretor, um documento elaborado pela Secretaria de Planejamento Municipal, após ter passado pela discussão com várias entidades, destaca, novamente, alguns elementos da nova visão de planejamento e gestão que estava se materializando na SPM.

“A visão de planejamento hoje, em contraposição a já superada forma controladora e centralizada, sem verificação de seus resultados, apresenta uma proposta de processo dinâmico, auto-alimentado e aberto, continuamente reavaliado e readequado às novas realidades que surgem, procedimento já tentado algumas vezes e nem sempre bem sucedido. Esta visão não poderia ser diferente, pois reflete o mundo atual na sua velocidade de mudança, na sua busca de participação democrática e de humanismo em

substituição à elaboração cartesiana, na necessidade de apreender diversas linguagens em substituição à fragmentação especializada⁴⁶.

Nesta citação, como destacado, apresenta-se o planejamento controlador e centralizado, como algo superado pela história. Além disso, a nova visão de planejamento é apresentada como essencialmente democrática, na busca de uma síntese dos diversos atores, com suas linguagens e significados, superando desta forma a especialização e fragmentação do saber provocado pela técnica cartesiana.

Esta nova visão do planejamento, porém, é apresentada como algo muito mais complexo, porque já não prende-se aos ditames de um técnico legitimado por um pretense saber objetivo e científico sobre seu objeto. Agora são vários atores, com visões conflitantes, envolvidos numa disputa sobre a apropriação da cidade

“Este desafio para a função de planejar torna-se mais complexo do que qualquer outra, pois se antes já se exigia uma visão abrangente, porém estática, hoje ela deve englobar ainda o conceito de processo. E isto implica a articulação de diversos atores e interesses, e na capacidade de fazer com que os primeiros também consigam planejar e os segundos possam se refletir dentro da reinterpretação necessária à sua viabilização⁴⁷”.

Esta nova visão caminha na direção de um “planejamento socialmente construído”, onde a antiga contradição entre planejamento e política que perpassa toda a modernidade, começa a se desfazer⁴⁸.

“Hoje planejar implica numa ação cada vez mais política e não apenas técnica. Implica comprometer-se com a sustentação do processo, ampliá-lo e orientá-lo, sem perder a noção de tempo nem a capacidade de alterar o espaço. Significa assumir riscos por acreditar na evolução de pressupostos iniciais. Enfim planejar é um fazer social”.

“Planejar, hoje, implica democratizar. É na medida em que se aposta nas condições para descentralizar decisões, na possibilidade gerencial de agentes multiplicadores, que o novo planejamento se realiza. É quando se consegue desenvolver a responsabilidade em que não estava envolvido, que

⁴⁶ PMPA/SPM. *Metodologia de reformulação do PDDU 1995*. Porto Alegre, abril de 1995 (grifos meus).

⁴⁷ idem (grifos meus).

⁴⁸ Esta contradição entre planejamento e política é muito bem explorada num trabalho de Cardoso (1975: 161 - 184). A partir de algumas considerações teóricas sobre planejamento, racionalidade e democracia o autor parte para uma análise da experiência brasileira de planejamento.

o processo se efetua. É quando se atinge conflitos e se transforma potenciais em realidades que a estratégia se viabiliza. É o planejamento socialmente construído”⁴⁹.

No entanto, como o Estado não é algo monolítico, esta mudança nos discursos sobre planejamento e a gestão urbana, salientada acima, não pode ser vista como um processo linear e sem contradições. Em muitos planejadores a visão do planejamento tecnocrático e normativo ainda encontra-se presente em certos discursos e práticas. Como exemplo, as opiniões de um influente urbanista da cidade são relevantes:

“Um inédito processo de conceber urbanismo foi inventado em Porto Alegre. O assunto deixa de ser profissional. O prefeito convoca a população indistintamente, e sem qualquer pagamento, a ‘mexer na cidade’. Reunindo-a em intermináveis saraus aleatórios, onde a responsabilidade dissolvida na multidão indefinível assume decisões anônimas e inimputáveis”

(...)

“Para os franceses que cultivam uma tradição latina de interferência estatal nos assuntos culturais e que creditam a Paris, com toda razão, sua essência histórica, a autoridade do prefeito está submissa à presidência quando se trata de urbanismo. Veja-se a obra deixada por Mitterrand. Nela estão patentes a obstinação em conseguir a excelência e grandiosidade compatíveis com sua história, mesmo contratando profissionais estrangeiros. São nomes notórios da arquitetura e do urbanismo mundiais, que não se submetem a concursos. E sendo ali, o urbanismo considerado matéria de relevância nacional, jamais será entregue a funcionários de meio expediente, nem decidido em assembléias populares e aleatórias, estiradas em anos de palavrório diletante e interminável. É assunto sério. A autoridade responsável labuta em plano diretor; não se agita em plano dispersor”⁵⁰.

Numa entrevista fornecida a Suzana Moura (1997: 219), um arquiteto representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) no Cidade Constituinte também revela esta mesma visão do planejamento e da participação:

“(...)A participação precisa ficar bem definida (...) A comunidade tem que participar em todo o processo, mas basicamente para transmitir suas aspirações, suas carências (...) A solução dos problemas compete ao técnico, ao arquiteto, aos urbanistas (...) Não adianta convidar um representante da comunidade que é um leigo (...) junto com o técnico, para dar soluções ... não adianta pintar que o plano foi feito pela população”.

⁴⁹ idem (grifos meus).

⁵⁰ “Plano Diretor ou dispersor”. Artigo de autoria do urbanista Luis Carlos Cunha, Zero Hora, 07/06/95 pg. 23 (grifos meus).

No entanto, a persistência da visão tecnocrática, mesmo ainda encontrando eco em alguns setores técnicos do planejamento, passou a ser questionada, inclusive, por certos setores do empresariado local que participaram do processo de reformulação do Plano Diretor⁵¹. Um membro do Sindicato das Indústrias de Construção Civil avalia o novo processo de planejamento como “(um) saudável exemplo de exercício da democracia e da cidadania promovido pela nossa prefeitura”⁵².

Estas transformações ocorridas no discurso técnico sobre o planejamento e gestão urbana, narradas até agora, tiveram sua **materialização institucional** no projeto de lei que instituiu o novo Plano Diretor, que passou a entitular-se *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental*. Este, “deixa, desta forma, de constituir-se num ‘plano regulador’”, como foi até então, e avança como indicador importante para o gerenciamento de políticas referentes ao território municipal”⁵³.

⁵¹ Para uma visualização das metamorfoses da relação entre o empresariado e a Administração Popular, vide o trabalho de Silveira (1996).

⁵² “Uma cidade mais justa”. Artigo de Fernando Goldsztein, do Sinduscon - Sindicato das Indústrias de Construção Civil. Zero Hora, 20/06/96, p.21. (grifos meus)

⁵³ “Novo Plano Diretor passa a ter caráter estratégico para a cidade”. Informativo da Reformulação do Plano Diretor. Porto Alegre, n. 4, Setembro de 1996 (grifos meus). De acordo com o mesmo documento, as estratégias propostas eram as seguintes:

1) Sistema Municipal de Gestão e Planejamento: será o responsável, dentro outros aspectos, pelo programa de regionalização e participação da população nas questões referentes ao ordenamento da Capital gaúcha.

A divisão da cidade em oito Regiões de Planejamento, prevista nesta estratégia, possibilitará a escolha, pela comunidade, de representantes que terão assento no novo Conselho Municipal do Plano Diretor. Este, pela reformulação proposta, vai transformar-se num fórum onde a cidade se constituirá na pauta permanente. Através deste sistema ocorrerá o monitoramento e controle do solo privado, que poderá sofrer reajustes sempre que a sociedade julgar necessário. A partir dele, também será facilitado, aos cidadãos, o acesso a qualquer tipo de informação relativa à cidade (“Sistema de Informações”).

2) Estruturação Urbana: buscará o fortalecimento das áreas de interesse social e das “centralidades”, bem como uma maior coordenação com os municípios da Região Metropolitana. Através dela também serão apontados e detalhados os “espaços abertos” a ser incentivados ao longo dos “Corredores de Centralidade” propostos.

3) Mobilidade Urbana: através da qual questões relativas à circulação viária e ao transporte de massa serão permanentemente avaliados. Obras prioritárias para a cidade em termos de sistema viário; centros de transbordo; sistemas diversos de transporte e outros aspectos fundamentais referentes a esta área estarão sendo avaliados e debatidos com vista à reconquista do espaço público.

4) Qualificação Ambiental: o manejo das bacias hidrográficas; saneamento; prevenção de riscos ambientais; a conservação e recuperação de áreas naturais e a prevenção de áreas de interesse cultural serão metas permanentes a perseguir. Além disto, dentro desta estratégia, serão desenvolvidas propostas com vistas à manutenção de áreas verdes urbanas públicas; com vistas ao monitoramento ambiental e a um programa de conservação de energia.

A materialização de uma nova concepção sobre o planejamento e gestão urbana no Plano Diretor, encontra-se, sobretudo no novo “Sistema Municipal de Gestão e Planejamento”, que ocupa alguns capítulos do plano, e portanto merece uma descrição mais pormenorizada⁵⁴.

“O Plano Diretor, se for nada mais do que uma definição de zonas, um código de edificações que se maneja numericamente, na verdade é um plano regulador, um plano que regula a edificação fundamentalmente privada. E se, ao mesmo tempo, não se atualiza a cada vez que necessário, permanentemente, a única coisa que gera é uma série de conflitos. E se a estes conflitos se responde com mais regulamentação, cada vez se faz mais travada a atuação sobre a cidade”.

“Então, ao contrário, busca-se um planejamento aberto, contínuo e participativo, ou seja, a canalização da participação em estruturas regionais de participação, como já está proposto, de trabalhar regionalmente a cidade, organizando as questões de planejamento como hoje funciona o orçamento participativo”⁵⁵.

O Sistema Municipal de Gestão e Planejamento proposto, segundo o ante - projeto de lei do Plano Diretor, enviado a Câmara Municipal em setembro de 1996, tem os seguintes princípios e diretrizes⁵⁶:

5) Promoção Econômica: deverão ser desenvolvidos programas de reorientação industrial; de promoção da atividade primária; de inovação tecnológica; de habitação e geração de renda, bem como um programa de abastecimento básico para a cidade. Esta estratégia adquire importância ainda maior porque através dela se buscará dar suporte a atual “área rural” do Município que, pela proposta contida no novo Plano, passará a ter um caráter urbano.

6) Produção da Cidade: vinculada à implementação de uma política habitacional capaz de abranger as forças econômicas informais e de facilitar o acesso à terra, assim como o estímulo a oportunidades empresariais e propostas negociadas para desenvolver projetos em áreas de interesse estratégico para a cidade.

7) Uso do Solo Privado: corresponde às regras para a edificação no lote, ou seja, no plano Regulador, que define índices de aproveitamento dos terrenos, alturas e atividades na propriedade privada.

⁵⁴ Naturalmente, com isso não desconheço as grandes inovações introduzidas pelo plano, no campo da reforma urbana, através da regulamentação de instrumentos que já estavam presentes na Lei Orgânica Municipal, como o Solo Criado e as Áreas Especiais de Interesse Social.

⁵⁵ PMPA/SPM. *Proposta de modelo espacial*. s/d., (mimeo), (grifos meus).

⁵⁶ Num documento elaborado pela Secretaria de Planejamento Municipal, consta que o sistema consistiria em:

“um instrumento de participação, de integração e de articulação das decisões, em nível municipal, que visa a implantação e institucionalização de um conjunto de procedimentos de natureza legal, técnica e administrativa tendo por finalidade a promoção do Desenvolvimento Urbano e Rural do município de Porto Alegre. Visa ainda, integrar, numa rede articuladora de atuação, os diferentes organismos e entidades cujas atividades:

- 1 - seja na esfera da administração pública municipal, mas também estadual e federal;
- 2 - seja na esfera das entidades profissionais, das associações de classe e das ONG's;
- 3 - seja na esfera das organizações populares, representativas da sociedade civil organizada.

- I. gestão democrática, participativa e descentralizada;
- II. promoção da qualidade de vida e melhoramento ambiental, reduzindo as desigualdades e exclusões sociais;
- III. integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação que garantam uma cidade culturalmente rica e diversificada, atrativa e competitiva;
- IV. promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência;
- V. articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano de Porto Alegre;
- VI. fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano, mediante utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;
- VII. integração horizontal entre os órgãos e conselhos municipais, a fim de garantir uma atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano, programas e projetos.”⁵⁷:

Consta no projeto de lei que o sistema está assentado num modelo de gestão de cunho participativo e democrático, tendo entre seus objetivos, por exemplo: “a) criar canais de participação da sociedade na gestão municipal; b) garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida (...)”⁵⁸

O *caráter democrático e participativo* do sistema decorre dos próprios princípios que o norteiam as relações entre os seus componentes “não sendo, portanto, uma característica que aparece apenas na composição do órgão decisório máximo que é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano”⁵⁹.

Por essa razão é que:

- “1) a participação em todos os níveis - e não apenas no decisório - garantida através da diferenciação de funções e papéis no interior do sistema;
- 2 - a regionalização, como base da representação política popular e da descentralização do poder decisório no sistema; e
- 3 - um subsistema de informações que alimente o SMP com informações compatíveis e, portanto, acessíveis a todos e inteligíveis para todos.

possam contribuir - na qualidade de demandas, técnicos e/ou tomadores de decisão - para o desenvolvimento global e planejado da cidade e do município de Porto Alegre., (grifos meus).

⁵⁷ PMPA/SPM. *Ante-projeto de lei. II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, set. 1996, Art. 8.

⁵⁸ *idem*, Art. 9.

⁵⁹ PMPA/SPM. *Reformulação do PDDU. Relatório síntese e perspectivas*. Porto Alegre, abr./1996.

são peças fundamentais para garantir o caráter democrático e transparente do Sistema Municipal de Planejamento”⁶⁰.

A dinâmica operacional do sistema proposto seria composta por três etapas que corresponderiam as três funções básicas⁶¹ do Sistema:

“- A primeira etapa inicia com a entrada de demandas e problemas apresentados ao Sistema Municipal de Gestão e Planejamento e encerra-se com seu encaminhamento para os setores encarregados da sua análise de viabilidade.

- A segunda etapa corresponde às atividades referentes à análise de viabilidade das demandas nos seus diferentes aspectos, encerrando-se quando, realizadas as análises e emitidos os respectivos pareceres, as demandas originais e suas possíveis alternativas de tratamento forem encaminhadas para a etapa decisória.

- A terceira e última etapa corresponde ao processo de tomada de decisão e, dada sua complexidade e as exigências de obediência aos princípios de transparência e participação ampla e democrática, desdobra-se uma nova subsequência de etapas correspondentes às diferentes instâncias decisórias previstas no Sistema (...)”⁶²

Deste modo o *processo decisório* proposto seria estruturado em “três diferentes instâncias correspondentes a diferentes níveis de organização territorial (local-regional; regional-global; e decisão final e encaminhamento), a diferentes formas de participação no processo decisório (direta e por representação ou delegação) e aos diferentes alcances das decisões tomadas”.

A primeira instância de processo decisório corresponderia ao nível local-regional. Ela é a primeira instância “de decisão para a qual são encaminhadas as demandas depois de analisadas quanto à sua viabilidade”. Esta instância tem por base a

⁶⁰ *idem*.

⁶¹ As funções básicas do sistema, de acordo com o modelo proposto, eram: (1) a captação das demandas que correspondia ao momento de alimentação ou entrada no Sistema, constituindo seu *input*; (2) a análise de viabilidade das demandas encaminhadas ao sistema, nos seus diferentes aspectos (técnico, econômico-financeiro, jurídico-institucional e político), correspondia a um momento intermediário de processamento no interior do sistema e (3) a tomada de decisão, que ocorreria no interior do sistema em diferentes instâncias, ao processar as demandas e transformá-las em decisões finais, corresponde ao momento de saída ou *output* do Sistema.

⁶² PMPA/SPM. *Reformulação do PDDU. Relatório síntese e perspectivas*. Porto Alegre, abr./1996 (grifos meus).

regionalização da cidade conforme prevista no novo PDDUA, tendo como objetivo permitir⁶³:

- “1 - a descentralização das decisões sobre a cidade;
- 2 - uma participação mais direta da população nos assuntos que lhe dizem respeito;
- 3 - um processo decisório que respeite não só as características físico-espaciais, sócio-econômicas e culturais específicas de cada região, como também as relações de identidade das populações com seus territórios;
- 4 - e, finalmente, que desde o início haja um direcionamento das decisões de investimentos focalizado nas características de cada região”⁶⁴.

As decisões tomadas em cada região da cidade seriam encaminhadas a seguir, através de representações regionais, à segunda instância decisória. Nesta instância as decisões iniciais, provenientes das diferentes regiões da cidade, seriam confrontadas, buscando-se uma compatibilização entre as mesmas que, “embora preserve os anseios regionais, tenha em vista sua exequibilidade em termos de cidade como um todo”⁶⁵(idem).

A terceira e última instância prevista no processo decisório do Sistema Municipal de Planejamento seria o *Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental* que substituiria o antigo Conselho do Plano Diretor.

Este novo Conselho, de acordo com o ante-projeto de lei do Plano Diretor, enviada a Câmara Municipal em setembro de 1996, seria o “órgão de integração e deliberação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano Ambiental” (Art. 13)⁶⁶.

⁶³ O novo Plano Diretor estaria organizado através de oito regiões de planejamento.

⁶⁴ PMPA/SPM. *Reformulação do PDDU. Relatório síntese e perspectivas*. Porto Alegre, abr./1996

⁶⁵ “Considerando-se que as decisões tomadas nesta instância implicam uma avaliação das demandas, regional ou setorialmente encaminhadas ao Sistema Municipal de Planejamento, em relação à sua compatibilidade com os objetivos de desenvolvimento e planejamento global da cidade, tenderão a ser tomadas nesta instância dois tipos principais de decisão, estas serão relativas:

1) às instâncias em cuja avaliação sejam detectados aspectos conflitantes com os objetivos básicos do Sistema Municipal de Planejamento, as quais deverão ser remetidas de volta a sua fonte de origem para serem reformuladas e eventualmente novamente encaminhadas ao sistema;

2 - às demandas que sejam compatíveis com os objetivos de desenvolvimento e planejamento do Sistema Municipal de Planejamento. Estas demandas deverão, então, ser encaminhadas para a decisão final a ser tomada na última instância decisória do sistema” (idem).

⁶⁶ “Art. 14. Ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental compete:

I. zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações dos planos;

A composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, prevista no ante-projeto de plano, de 1996, previa uma composição de 25 membros Titulares e Suplentes “designados pelo Prefeito, no caso de representantes do Município e, nos demais casos, conforme a indicação dos respectivos fóruns ou entidades, com renovação bienal”⁶⁷.

Como procurei demonstrar nesta seção, o processo de elaboração do Plano Diretor materializou uma nova visão sobre o planejamento e a gestão urbana no município de Porto Alegre. Os discursos e o ante-projeto de lei que instaurou o plano diretor indicam a formação de novos conceitos e práticas permeadas sobretudo pela participação da população no processo de planejamento e gestão⁶⁸.

Este processo de transformação, como também procurei demonstrar tem sua origem tanto na crítica interna, feita ao planejamento tradicional desde o primeiro mandato

II. promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão de Planejamento;

III. propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;

IV. receber e encaminhar para a discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;

V. propor ao Sistema a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;

VI. instalar comissões, para assessoramento técnico compostas por integrantes do Conselho, com competência e atribuições compatíveis com o objetivo para o qual forem propostas, podendo se valer de órgãos componentes do Sistema bem como de colaboradores externos;

VII. zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;

VIII. propor a programação de investimentos plurianual com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município” (PMPA/SPM. *Ante-projeto de lei. II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, set. 1996).

⁶⁷ O novo Conselho teria a seguinte composição:

“I. oito (8) representantes de entidades Governamentais, assim distribuídos:

a) um (1) representante do âmbito Federal;

b) um (1) representantes do âmbito Estadual;

c) seis (6) representantes do âmbito municipal;

II. oito (8) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe, entidades empresariais, e entidades de representação e assessoramento do movimento sindical e comunitário;

III. oito (8) representantes de entidades comunitárias vinculadas às Regiões de Gestão do Planejamento;

IV. o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento Urbano Ambiental, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental” (PMPA/SPM. *Ante-projeto de lei. II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, set. 1996).

⁶⁸ Convém destacar, que até o fim da coleta de dados desta dissertação, o plano ainda não havia sido aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores.

da Administração Popular em Porto Alegre, como externa, feita por várias organizações da sociedade civil, cuja expressão maior foi o Movimento Nacional de Reforma Urbana.

B) O novo plano: a ascensão do espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal.

Como uma Secretaria que se cogitava ser extinta no primeiro mandato da Administração Popular, conseguiu recursos políticos para elaborar um novo plano diretor que a colocou num nível de destaque no sistema político municipal?

Como venho procurando demonstrar nesta dissertação, quando a SPM aceitou os pressupostos político-ideológicos que guiavam a Administração Popular, ela conseguiu recursos políticos que garantiram a legitimação de seus interesses perante o governo e a sociedade, conseguindo com isso realizar seus interesses⁶⁹.

Neste caso, como demonstrado na seção anterior, houve uma mudança no discurso e na prática do planejamento, que passou a aceitar os pressupostos de participação popular e da reforma urbana, estabelecendo com isso alianças internas (com o governo) e externas (com setores da sociedade civil) que garantiram a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o qual, colocou a SPM num lugar de destaque no interior do sistema político do município. Isto fica claro, por exemplo, numa entrevista realizada com a Coordenadora Técnica da Reformulação do Plano Diretor:

“então a forma de fazer (a reformulação do plano diretor) (...) foi equacionar duas situações antagônicas: a primeira era a grande desconfiança das lideranças comunitárias, das entidades de classe, de que a SPM seria capaz de fazer um plano progressista, (...) a Secretaria com toda

⁶⁹ Na análise desta questão vale a formulação de Gouvêa (1994) colocada na hipótese deste trabalho: de que os recursos de poder da burocracia dependem da sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, etc... mas não só. Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o legislativo. Como esta relação envolve muitas vezes interesses contraditórios, esta burocracia ‘faz opções’, o que cria, em determinados momentos, mais ou menos espaço para o exercício de seu poder.

*essa tradição de normativa, filhote da ditadura, e toda essa história; como é que essa secretaria que veio até aqui assim, vai ter capacidade de propor uma coisa progressista; então essa desconfiança, ela permeou assim, todo o tempo; essa era uma coisa que a gente tinha que destruir; tinha que abrir um espaço para que fosse ouvida a Secretaria, para que fosse considerada a proposta da Secretaria. Essa era uma coisa. A outra coisa era decorrente dessa: as pessoas não apostavam no trabalho; então elas tinham que ter na mão este trunfo de que esta discussão ampla, contínua, este controle externo ia garantir isto para eles. Então isto foi uma coisa assim que foi diametralmente oposto a posição interna dos técnicos que não aceitavam isso. Não aceitavam assim que as pessoas de fora viessem controlar o trabalho deles; viessem discutir com eles; porque de uma certa forma, não é de graça que a Secretaria tinha essa imagem; as coisas têm sentido. Existiu sempre, esta forma que eu te falei de trabalhar para dentro; isto foi criando uma série de conceitos próprios e assim de auto-suficiência em termos de visão e se criou uma postura não aberta as visões diferentes. Então acabou havendo essa reação de que, se vierem pessoas aqui para dentro nós não vamos ter como discutir com elas; são pessoas ignorantes; são pessoas que só vêem atrapalhar; nós não temos nem técnica para fazer isso; e aí tem toda razão né. Não tinha técnica, não tinha treinamento para fazer isto (...)*⁷⁰.

Este lugar de destaque pode ser demonstrado no ante-projeto de lei do Plano Diretor, onde estabelece que o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento Urbano Ambiental *deve ser gerenciado pela SPM*, e em seguida, estabelece as competências da burocracia:

- I. estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano ambiental, planejar e ordenar o uso e ocupação do solo do Município de Porto Alegre, através da elaboração e revisão dos planos, programas e projetos, visando a sua permanente atualização;
- II. consolidar e organizar as informações essenciais ao processo de desenvolvimento do Município;
- III. gerenciar a normatização necessária ao planejamento urbano;
- IV. articular políticas e ações com os demais órgãos municipais e com outros organismos governamentais e não-governamentais, estabelecendo formas de integração entre os participantes do Sistema;
- V. implementar programas e projetos através da aplicação dos instrumentos de ordenação do solo urbano, e da promoção de convênios ou acordos públicos e/ou privados⁷¹.

⁷⁰ Entrevista com a Supervisora Técnica da Reformulação do PDDU, realizada em 07/11/97.

⁷¹ PMPA/SPM. *Ante-projeto de lei do II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, set., 1996, art. 12 (grifos meus).

Como pode ser visualizado, percebe-se que a secretaria de Planejamento através do novo projeto de lei ocupa um lugar estratégico na conformação do planejamento e gestão municipal.

“[o novo plano] é uma outra estratégia de vender o que o planejamento pode ajudar a melhorar a cidade; se não for hábil é porque ele não serve; de fato tu tem que mostrar que ele serve (...)”⁷².

Nas palavras de uma outra entrevistada, técnica da SPM, percebe-se claramente a ascensão em termos de espaço de poder pela Secretaria de Planejamento Municipal durante o processo de reformulação do Plano Diretor, e mais especificamente com o projeto de lei enviado a Câmara de Vereadores em setembro de 1996:

“Eu acho que isso representa uma possibilidade concreta, mas é claro que nós não podemos ser ingênuos de botar tudo isso num projeto de lei; lei só se efetiva se existe vontade política, se existe articulação; isso é óbvio; agora a perspectiva está dada pelo projeto de lei, e vai ser a grande chance da Secretaria de recuperar moralmente perante vários aspectos, inclusive a nível de governo; porque o governo sempre achou assim; o planejamento é um atrapalhador, porque o governo ele trabalha com demandas imediatas; ele quer ver as coisas na rua; (...); e o planejamento como tem sempre esta visão prospectiva; ele acaba sendo o chato da estória; (...) então eu acho que esse preconceito contra o planejamento, ele tá começando a cair; no momento em que a gente tá demonstrando que a confiança que foi depositada em nós, a gente tá conseguindo corresponder, a gente tá conseguindo demonstrar que existe uma visão progressista de planejamento, que existe uma proposta de abertura, que existe essa visão estratégica, esses instrumentos de participação; porque isso aí são coisas que para nós agora é uma questão de honra; a gente precisa demonstrar isso na prática; mas o espaço ficou aberto; agora da para começar a ser ouvido; antes eles nem queriam ouvir; agora eles tão começando a ouvir; agora a gente tá recebendo algum respeito; eu acho que isso é super-bom; eu acho que a gente vai começar a se integrar mais; (...)”⁷³

Porém, como ressalta a entrevista acima citada, a materialização de uma nova concepção de planejamento na forma de uma lei, não garante que o espaço de poder de uma instituição esteja garantido. Isto vai depender, como demonstrado na análise realizada por essa dissertação, de estratégias e ações que garantam a legitimidade interna e

⁷² Entrevista com técnica da Secretaria de Planejamento Municipal, realizada em 13/11/97.

externa do planejamento, e com isso, garanta recursos políticos para que esta Secretaria possa materializar seus interesses.

⁷³ Entrevista com a Supervisora técnica da reformulação do PDDUA, realizada em 07/11/97.

VII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi discutido nos capítulos anteriores, foi possível estabelecer algumas considerações sobre esta relação tão complexa e contraditória que se estabelece entre *governos com propósitos democráticos e a burocracia estatal*.

O caso estudado, mostrou uma burocracia vinculada ao planejamento do município de Porto Alegre, cuja origem, como demonstrado no capítulo três, remonta a uma particular ideologia política presente no Rio Grande do Sul, o positivismo.

Esta burocracia, se expandiu juntamente com o processo de consolidação do planejamento, e mais particularmente do planejamento urbano, à nível nacional. Neste processo, chegou a constituir uma agência no município de Porto Alegre, na década de setenta - a **Secretaria do Planejamento Municipal** - cuja pretensão era ser o “cérebro” articulador de todas as ações governamentais. Como colocaram dois dos fundadores desta Secretaria, em uma entrevista, “era o planejamento total”.

Um dado na constituição da identidade desta Secretaria foi uma particular formação técnico-científica por parte de seus membros: o urbanismo. Este tipo de pensamento científico orientou de maneira profunda as suas concepções e práticas com relação ao planejamento e gestão da cidade e de maneira mais geral a sua própria visão de mundo. Os instrumentos que melhor materializaram as concepções e práticas desta Secretaria foram os *planos diretores*, os quais, através de uma visão idealizada de cidade, por este modo particular de pensamento científico que é o urbanismo, tentavam enquadrá-la em suas normas. Nesta concepção a cidade tinha que se ordenar a partir da visão que os

urbanistas tinham idealizado para ela. Deste modo, as próprias ações governamentais tinham que girar em torno do plano, e portanto, dos urbanistas.

Esta concepção conseguiu uma certa legitimidade nos anos de regime autoritário, enquanto não haviam as disputas políticas, e a repressão, de certo modo, escondia as contradições urbanas que negavam-se a enquadrar nesta visão idealizada de cidade.

Com a volta do regime democrático, pouco a pouco esta Secretaria foi perdendo espaço enquanto *locus* de formulação e gestão da política urbana do município de Porto Alegre. Como muito bem demonstrou Bobbio (1984), burocracia e democracia são antitéticas, e, portanto, num espaço onde volta a existir o regime democrático, com todas as suas instituições, necessariamente ocorrerá uma perda do espaço destinado a ação da burocracia. Porém, a visão idealizada de cidade continuou presente nesta burocracia, tanto numa espécie de nostalgia dos tempos áureos do planejamento, quanto numa *ética da convicção*, baseada na idéia de que somente a ciência do urbanismo estaria preparada para definir o que seria o bem comum para a cidade.

Em 1989, na segunda eleição livre para prefeito de capitais após o regime autoritário implantado em 1964, ocorreu a vitória eleitoral de uma aliança formada por partidos de esquerda tendo a frente o Partido dos Trabalhadores. O novo governo tinha como plataforma eleitoral, propostas como a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, e, principalmente, a participação da população na definição e gestão das políticas públicas locais. Aparentemente esta proposta entraria em conflito com toda aquela visão de planejamento e gestão da cidade, cristalizada na Secretaria de Planejamento Municipal.

Porém, esta frente de partidos ao assumir o governo, mediante toda a sua inexperiência administrativa, num quadro de crise econômica nacional e local e sem

propostas programáticas claras para a gestão do município, permitiu que ocorresse a formação de um “**vácuo de poder**” no governo municipal, que logo foi preenchido por esta burocracia, que se equipou com uma série de recursos políticos e, neste momento, *foi a única portadora de um “discurso competente”¹ sobre o planejamento e gestão da cidade.* Este processo, marcou, então, uma nova ascensão do espaço de poder ocupado pela burocracia vinculada ao planejamento de Porto Alegre.

Uma das possibilidades de compreender este fato, confirma a **primeira hipótese** formulada neste trabalho: a de que as situações de governos com propósitos de radicalização da democracia tendem a romper com o espaço destinado a ação da burocracia e colocá-la frente a frente com a sociedade. *“Mas mesmo nestes momentos (a burocracia) não abandona sua postura de auto-representante dos interesses públicos, e pode chegar a se fortalecer, por ser a única com propostas técnicas claras e consistentes, diante dos grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais. Por estas características, seu espaço tende a aumentar, quanto maior for a crise e quanto maior for o conflito entre os grupos que disputam o poder político do Estado. Muitas vezes esta possibilidade de ter maior espaço é cortada temporariamente, pelos grupos vitoriosos, que desconfiam de sua lealdade e mesmo da consistência de suas propostas técnicas”* (Gouvêa, 1994: 74).

Porém, devido as características desta burocracia, com concepções que expressavam-se sobretudo na idéia de um plano diretor que organizaria a cidade de acordo com os ditames de uma ciência do urbanismo, suas propostas passaram a entrar em conflito com os propósitos políticos governo, onde inversão de prioridades e participação popular,

¹ “O que é o discurso competente enquanto discurso do conhecimento? Sabemos que é o discurso do especialista, proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional. Sabemos também que haverá tantos discursos competentes quantos lugares hierárquicos autorizados a falar e a transmitir ordens aos degraus inferiores e aos demais pontos da hierarquia que lhe forem paritários. Sabemos também que é um discurso que não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação. Enfim, também sabemos que se trata de um discurso instituído ou da ciência

mesmo que definidos abstratamente, eram o cerne do ideário democrático-popular. Tudo isto passou a criar uma série de imobilidades ao governo, no sentido de atender as demandas da população, formando, então, uma crise política, ou, mais especificamente, uma crise de governabilidade.

Diante desta crise, setores do governo passaram a tentar definir uma estratégia que expressasse o ideário democrático-popular, e que também definisse propostas claras de ação, para materializar tal ideário. Tal estratégia se expressou num princípio que perpassaria a todas ações governamentais: *a democratização*. A partir deste momento se verificou que havia uma incompatibilidade entre a Secretaria do Planejamento Municipal, com suas concepções e práticas cristalizadas, e a estratégia definida que era perpassada pela idéia de democratização.

Com isto, o governo passou a implementar uma ação deliberada de esvaziamento do espaço de poder ocupado pela Secretaria de Planejamento Municipal, retirando importantes funções desta Secretaria, como era o caso da elaboração do orçamento municipal, passando-a para uma instituição recém-criada, vinculada ao gabinete do prefeito, o Gaplan.

Este fato também confirma a **segunda hipótese** formulada: a de que os recursos de poder da burocracia dependem da sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, etc... mas não só. *Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o legislativo.*

No momento em que estas relações entre estes setores envolveram interesses contraditórios (Secretaria de Planejamento Municipal x cúpula do governo x sociedade), o

institucionalizada e não de um saber instituinte e inaugural e que, como conhecimento instituído, tem o papel de dissimular sob a capa da cientificidade a existência real da dominação” (Chauí, 1993: 11).

governo fez uma opção pelo confronto, o que criou menos espaço para o exercício do poder pela Secretaria.

Este processo de “esvaziamento” da Secretaria de Planejamento Municipal criou uma profunda crise nas relações entre governo e Secretaria, fazendo com que houvesse uma série de confrontos entre eles, os quais permaneceram durante todos os três últimos anos de governo da Administração Popular.

Com a vitória da Administração Popular nas eleições de 1992 e o início de um segundo mandato, começou um processo de reaproximação entre o governo e a Secretaria de Planejamento. Esta passou a ser chamada para executar um importante projeto governamental, o Programa Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, que previa um planejamento a longo prazo para a cidade. Porém, tal planejamento já não seria mais executado nos moldes tradicionais do planejamento urbano, como até então fazia a SPM. O processo pensado pelo governo previa um aprofundamento da participação popular no processo de planejamento e gestão da cidade.

Esta nova incumbência dada a Secretaria do Planejamento Municipal, juntamente com as críticas que se faziam as concepções e práticas do planejamento e gestão cristalizadas na SPM e além disso, com o processo de consolidação da participação popular através do reconhecimento do Orçamento Participativo enquanto instrumento de compatibilização entre o aprofundamento da democracia e a eficiência e eficácia na alocação dos recursos públicos, fizeram com que alguns setores da SPM começassem a formular uma nova concepção de planejamento que fosse permeada pela participação política e que considerasse a democracia como um dado endógeno ao processo e ao produto do planejamento.

Esta mudança em alguns setores da Secretaria de Planejamento permitiu que iniciasse um processo da ampliação da legitimidade da SPM no interior do governo o que

permitiu a que ela conseguisse recursos políticos suficientes para iniciar uma reavaliação no plano diretor como continuidade do Programa Cidade Constituinte.

O plano diretor, como já colocado anteriormente, era visto como o principal produto de um pensamento que idealizava um modelo de cidade e de desenvolvimento a partir de uma visão “científica” provinda do urbanismo. Tal pensamento, portanto, como o “discurso competente” sobre o seu objeto (a cidade), seria o único habilitado a definir o que seria o bem comum.

Porém, a mudança visualizada em alguns setores da Secretaria de Planejamento fez com que se passasse a trabalhar no interior da SPM, com uma concepção de plano diretor, menos como um instrumento normativo baseado numa visão científica da cidade e mais numa visão de um plano que fosse um consenso entre os vários atores, que fosse uma espécie de “pacto” entre Estado e sociedade.

Tal mudança de concepção, mesmo que tenha sido limitada a alguns setores da SPM, e também, mesmo que o pacto tenha somente parcialmente ocorrido, durante o processo de elaboração do plano diretor, fez com que houvesse uma ampliação do espaço para o exercício do poder pela Secretaria de Planejamento Municipal. Porém neste processo, as próprias bases para o exercício do poder se transformaram.

De uma base tecnocrática para o exercício do poder, onde suas fontes estariam numa determinada forma de pensamento científico, ocorreu uma mudança para uma forma de exercício do poder que não descarta o pensamento científico, mas que se exerce muito mais pela lógica do melhor argumento, ou do consenso, entre os vários atores envolvidos num determinado processo.

Este fato também confirma a **segunda hipótese**, ou seja, de que o espaço de poder da burocracia depende não só de sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, mas também, e principalmente, das ligações que consegue estabelecer com a

cúpula do governo municipal, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o legislativo.

Enquanto os capítulos quatro e cinco descrevem o isolamento da Secretaria em relação à cúpula do governo e à sociedade levando uma perda de espaço de poder, o capítulo seis demonstra sobretudo a constituição de uma rede de ligações por parte da Secretaria de Planejamento Municipal, que permitiu que ela acumulasse recursos políticos suficientes para conduzir suas principais propostas.

Além destas conclusões mais pontuais, a respeito do objeto de estudo, duas outras, de ordem mais geral, podem ser apontadas:

Uma primeira é quanto ao caso estudado, enquanto uma experiência de *reforma do Estado*. De maneira geral, a discussão sobre reforma do Estado tem se limitado à dicotomia Estado/mercado, em torno de argumentos ora mais privatistas, ora mais estatistas. O que o caso analisado demonstra é que existem outras possibilidades de visualizar transformações no Estado sem necessariamente ter que passar por esta discussão, mostrando sobretudo uma mudança no próprio caráter do Estado, em direção à um formato muito mais transparente e universal.

Uma segunda consideração é quanto aos *meios* de realizar tal *reforma do Estado*. Mesmo considerando tal experiência enquanto um processo de reforma no caráter do Estado; no seu processo de implementação houve uma série de conflitos e contradições entre governo e burocracia. Nestas contradições e numa opção deliberada pelo governo de confronto com a burocracia do planejamento, foram criadas novas instituições, como foi o caso do Gaplan e do um grupo paralelo criado para executar uma política de regularização fundiária: o Programa de Regularização Fundiária.

A questão que se coloca aqui é a dos meios que se utilizam os governos para implementar determinado programa. Seria necessário realmente se utilizar destes instrumentos para mudar o caráter do Estado?

A resposta a esta questão não pode ser dada no contexto de um trabalho científico, pois ela entra no campo da prática política e das opções que se faz em determinado momento histórico. Porém o que quero ressaltar é que mesmo que o resultado final do processo possa ser considerado positivo, com relação à uma reforma do Estado (aqui um ponto de vista normativo em favor da democracia participativa), os meios que foram utilizados, como demonstrado na pesquisa empírica, foram permeados por uma série de autoritarismos por parte do governo. Como colocou uma entrevistada vinculada ao governo de Porto Alegre: *“E se um dia o PT chega a ganhar a eleição para Presidente? Como é que nós vamos enfrentar uma tecnocracia do Banco Central, por exemplo? Nós vamos criar um outro Banco Central? Uma administração paralela?”*.

Estes são fatos que alertam para a necessidade de se começar a (re) pensar fins e meios na política, ou de modo mais concreto, de buscar uma reaproximação entre ética e política.

8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, H. B.** Gestão municipal e democratização. In: *Revista proposta*. Rio de Janeiro, n.45, ago., 1990.
- ALVES, M. M.** *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ANDRADE, E. T.** *A força do povo*. Do clientelismo diádico ao clientelismo de massas. Blumenau: Ed. letra Viva, 1996.
- ANDREATTA, H.** *Orçamento participativo: você é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- AVRITZER, L.** *A moralidade da democracia*. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Ed. Perspectiva. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1996.
- _____. Teoria democrática e a construção democrática. Reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização. In: CASTRO, M. F.(Org.) *A sociedade democrática no final do século XX*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- AZEVEDO, S.** *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. Trabalho apresentado na XVIII reunião anual da ANPOCS, 1994 (mimeo).
- BAIERLE, S.** *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de mestrado [Ciência Política], UNICAMP, 1992.
- BAKOS, M. M.** *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDPUCRS, 1996.

- BAQUERO, M. & PRÁ, J. R.** Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. In: *Cadernos de Ciência Política*. Série pré-edições, n.3, Porto Alegre, 1995.
- BAYER, G. F.** Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. In: *Revista de Administração Pública*, 9 (1), jan./ mar., 1975.
- BEETHAM, D.** *A burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.
- BELLAMY, R.** *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: Ed. UNESP, 1994.
- BENEVIDES, M. V. de M.** Cidadania e democracia. In: *Lua Nova*. São Paulo, n.33, p.5-16, 1994.
- BITTAR, J. (org.)** *O modo petista de governar*. Caderno Especial de Teoria & Debate. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.
- BOBBIO, N.** *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 4. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- BORBA, J & SEIBEL, E.** *Participação política e democratização do Estado: reflexões a partir da experiência brasileira*. Trabalho apresentado no I Congresso Português de Sociologia Econômica, Lisboa, março, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C.** *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- _____. Seis interpretações sobre o Brasil. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 25, n.3, 1982.
- CARDOSO, F. H.** *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- _____. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty M (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1975.

- CASTRO, M. H. G. de.** Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. In: *BIB*. Rio de Janeiro, n.25, 1. sem., 1988.
- CHAUÍ, Marilena de Souza.** *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 5. ed., São Paulo, Ed. Cortez, 1990.
- COVRE, Maria de Lourdes.** *A fala dos homens*. Estudo de uma matriz cultural de um Estado de mal-estar. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DAHL, R.** *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DANIEL, C.** As administrações democráticas e populares em questão. In: *Revista Espaço e Debates*, n.30, 1990.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R.** Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. In: *Dados-Revista de Ciências Sociais*, n.15, 1977.
- DOIMO, A. M.** *A vez e a voz do popular*. Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, ANPOCS, 1995.
- DREIFUSS, R.** *Política, poder, Estado e força*. Uma leitura de Weber. 2. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- FAORO, R.** Aventura liberal numa ordem patrimonialista. In: *Revista da USP*. Dôssie Liberalismo/Neoliberalismo. n.17, mar./mai., 1993.
- FEDOZZI, L. J.** *Do patrimonialismo à cidadania*. Participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação de mestrado [Sociologia], UFRGS, 1996.
- _____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial; Rio de Janeiro: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- _____. *Avaliação dos quatro anos da administração popular: planejamento de governo e orçamento participativo*. GAPLAN/PMPA, 12p., Dez. 1992 (mimeo).

- _____. *Cidadania e participação: o caso do "orçamento participativo" na prefeitura municipal de Porto Alegre no período 1989-1992*. Porto Alegre, 121p., mar., 1995 (mimeo).
- _____. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. In: *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: Fase, set. 1994.
- FERREL, H.** *Administração pública: uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FIORI, J. L.** *O vôo da coruja*. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- FRANCO, M. L. P. B.** *O "estudo de caso" no falso conflito que se estabelece entre análise quantitativa e análise qualitativa*. São Paulo: PUC, 1986. (mimeo).
- FREY, K.** Crise do Estado e estilos de gestão municipal. In: *Lua nova*, n.37, 1996.
- GENRO, T.** *Utopia possível*. Porto Alegre: Ed. Artes e Ofícios, 1994.
- GENRO, T.; SOUZA, U.** *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIACOMONI, J.** *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre*. Dissertação de mestrado [administração]. UFRGS, 1992.
- GIRGLIOLI, P. P.** [Verbetes] Burocracia. In: BOBBIO, N. [et.al.] *Dicionário de política*. Brasília: Ed. da UNB, 1992.
- GONÇALVES, C. C.** Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo. In: *Lua Nova*, n.33, 1994.
- GOUVÊA, G. P.** *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HARNECKER, Marta.** *Alcaldía de Porto alegre*. Aprendiendo a gobernar. La Habana, Colección camino al andar, n.2, s.d.

- HELD, D.** *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HORN, C. H. V. (Org.)**. *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- IANNI, Otávio**. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1991.
- JACOBI, P.** Movimentos sociais e políticas públicas. Demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989.
- JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. C.** Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. In: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, vol. 10 (3), 1996.
- KRAFTA, R.** Os (maduros??) frutos da crise. In: In: PANIZZI, W.; ROVATTI, J. F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, 1993.
- LAFER, C.** O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty M (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1975.
- LARANGEIRA, S.** Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. In: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, vol. 10 (3), 1996.
- LEFORT, C.** Que es la burocracia? In: OSZLAK, O (Org.). *La teoria de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1984.
- LIMA, Gildo; LUCENA, T.** *Orçamento Participativo: uma experiência de poder compartilhado*. In: Revista tempo e Presença, n. 287, mai/jun., 1996.
- LIMA, Gilson**. *Exclusão Social e desenvolvimento urbano: um caso: o projeto jardim planetário*. Dissertação de mestrado [ciência política], UFRGS, 1996.
- _____. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre: Sagra-dc-Luzzato, 1993.

- MACHPHERSON**, C. B. *A democracia liberal*. São Paulo: Zahar Editores, 1978.
- MARQUES**, M. M. & **SALENGUE**, L. G. P. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, W.; ROVATTI, J. F. (Orgs.). *Estudos urbanos*: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, 1993.
- MARQUES**, M. M. (Coordenador). *SPM: uma retrospectiva dez anos depois*. Porto Alegre, 1985.
- _____. O Plano Diretor. I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. In: *Revista da Sociedade de Engenharia /RS*, ago., 1986.
- MARTINS**, C. E. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- MARTINS**, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. A "liberalização" do regime autoritário no Brasil. In: O, DONNELL *et ali*. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil*; uma visão geral. Brasília, ENAP, 1995.
- MARX**, Karl. *O dezoito brumário de Luis Bonaparte*. In: MARX & ENGELS. *Obras escolhidas*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega. s.d.
- MONTEIRO**, C. *Porto Alegre*. Urbanização e modernidade: a construção social do espaço urbano. Porto Alegre, EDPUCRS, 1995.
- MOURA**, G L de. *Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989/1993*. Dissertação de mestrado [administração], UFSC, 1995.

- MOURA, M. S. S.** *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação da gestão local.* Tese de doutoramento [administração pública], UFBA, 1997.
- MOURA, M. S. S.; PEREIRA, S. A.** *Porto Alegre: o orçamento municipal em discussão.* In: Revista proposta, n.45, ago., 1990.
- NYGAARD, P. D.** *Bases doutrinárias em planos diretores.* Um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre - 1914 a 1979. Dissertação de mestrado [planejamento urbano], URGs, 1995.
- O'DONNELL, G. & REIS, F. W.** *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.* São Paulo: Vértice, 1988.
- OFFE, C.** *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Ed. Tempo brasileiro, 1984.
- OSÓRIO, L. M. et alli.** Instrumentos de reforma e desenvolvimento urbano. In: Cadernos da cidade. n.3, vol. 1. Porto Alegre: Cidade, 1994.
- OSZLAK, O.** Notas críticas para una teoria de la burocracia estatal. In: OSZLAK, O. (Org.) *La teoria de la burocracia estatal.* Buenos Aires: Ed. Paidós, 1984.
- _____. Políticas Públicas e regimes políticos. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jan./mar., 1982.
- PACKENHAM, R. A.** A mudança do discurso político no Brasil. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 30, n.2, 1987.
- PAIM, A.** *A querela do estatismo.* Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1978.
- _____. É possível reformar o Estado patrimonial? In: *Revista Tempo Brasileiro*, n.126, 1996.
- PATEMAN, C.** *Participação e teoria democrática.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, S. A.; PRATES, C. *Gestão popular e orçamento em Porto Alegre*. Revista proposta, n.54, ago., 1992.

PINHEIRO, J. Gestão pública, burocracia e participação popular. In: *Revista da Associação dos Pós-graduandos*. PUC/SP, 1996, ano IV, n.8.

PONTUAL, P. *Construindo uma pedagogia democrática do poder*. Jun., 1995, 17 p. (mimeo).

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2a ed. 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *A hora das definições estratégicas*. Comissão coordenadora da reforma administrativa. Porto Alegre, abr., 1990a, 10p.

_____. *Reforma Administrativa. A proposta da Administração Popular*. Porto Alegre, 31 de maio de 1990b. (mimeo)

_____. *Elementos para a fundamentação política da reforma administrativa*. Porto Alegre, jun., 1990c (mimeo).

_____. *Roteiro para uma avaliação da administração popular*. Porto Alegre, set., 1991 (mimeo).

_____. *Processo de avaliação da gestão da administração popular*. Coordenação de relações com a comunidade. Porto Alegre, nov., 1992 (mimeo).

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *Metodologia de reformulação do PDDU 1995*. Porto Alegre, abril de 1995 (mimeo).

_____. *II PDDUA*. Anteprojeto de lei 1996, Porto Alegre, set. 1996 (mimeo).

_____. *Porto Alegre. Planejar para viver melhor*. Porto Alegre, s.d.

- _____. *Reformulação do PDDU*. Relatório síntese e perspectivas. Porto Alegre, abr., 1996 (mimeo).
- _____. Proposta de modelo espacial (Elaborado a partir da palestra de Rubens Pesci - Consultor da FLACAM). Porto Alegre, s.d. (mimeo)
- PRZEWORSKI, A.** *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- RECH, Hildemar L.** Bismarckismo e bonapartismo: algumas considerações sobre política e sociedade em Max Weber e Karl Marx. In: *Revista temática* (pós graduandos em ciências sociais), IFCH/UNICAMP, ano 3, n.5/6, 2. sem., 1995.
- REIS, E. P.** Políticas públicas na transição democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, vol. 3, fev. 1989.
- RIBEIRO, L. C. G; SANTOS; O. A. J.** *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: ed. Civilização Brasileira, pp. 327-350, 1994.
- ROLNIK, R.** Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS JÚNIOR, O. A (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. O futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1997.
- _____. Prefácio. In: LIMA, G. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre: sagra-dc-Luzzato, 1993
- ROLNIK, R.; GRAZIA; de G,** Plano Diretor - limites a participação popular. In: *Revista proposta*, n.54, agosto de 1992.
- RUA, M. das Graças.** Novas questões ou antigas preocupações? a burocracia na sociedade democrática do final do século XX. In: CASTRO, M. F.(Org.) *A sociedade democrática no final do século XX*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

- SAES, D. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SCHABBACH, Leticia M. *Práticas e representações de funcionários públicos: prefeitura municipal de Porto Alegre (1989-1992)*. Dissertação de Mestrado [Sociologia]. UFRGS, 1995.
- SCHIMIDT, D. L. *A desidiotização da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre entre 1989 e 1992*. Dissertação de Mestrado [educação], UFRGS, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1983.
- SCHWARTZAMAN, S. *As bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1988.
- SEMINÁRIO ESTADO E PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE.**
Trabalhos apresentados no Seminário comemorativo dos vinte anos do CENDEC.
Brasília: IPEA - CENDEC, 1988.
- SHERER-WARREN, I. & KRISCHE, P. *Uma revolução no cotidiano? Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SILVA, R. *Democracia delegativa ou vicissitudes da transição?* Florianópolis, Departamento de Ciências Sociais, 1994 (mimeo).
- SILVEIRA, A da. *Empresários e partidos dos trabalhadores: em foco a administração popular em Porto Alegre - 1989-1994*. Dissertação de mestrado [sociologia política], UFSC, 1996.
- SIMÕES, J. A. *O dilema da participação popular. A etnografia de um caso*. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SINGER, P. *Um governo de esquerda para todos*. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.

SOUTO MAIOR, J. Pesquisa em administração: em defesa do estudo de caso. In: *Revista de administração de Empresas - RAE*. Rio de Janeiro, 24 (4): 146-149, out./dez., 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Lembranças de 1848*. As jornadas revolucionárias em Paris. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

_____. *O antigo regime e a revolução*. 3. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. São Paulo: Hucitec, 1989.

TORNQUIST, C. S. *O planeta e o quintal*: o movimento ecológico frente a administração popular em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado [sociologia política], UFSC, 1992.

URICOECHEA, F. *O minotauro imperial*: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

VILLAS BOAS (org.) Participação popular nos governos locais. In: *Publicações Pólis*, n.14, 1994.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 8. ed. São Paulo: Ed. Pioneira, 1994.

_____. A política como vocação. In: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: *Coleção os pensadores*. São Paulo: Ed. Abril, 1974.

_____. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura, 1992.

WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Ed. Cia das Letras, 1994.

Outras referências**Jornais**

Jornal Correio do Povo, 1989-1996

Jornal do Comércio, 1989-1996.

Jornal Zero Hora, 1989-1996

Boletins

Boletim Informativo da Secretaria de Planejamento Municipal, 1989-1996.

Informativo da Reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre, n. 1 - n.6.

ANEXOS

ANEXO 1

ANEXO 1

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL

Gabinete do Prefeito

Nº 226

Porto Alegre, 15 de setembro de 1975

SENHOR PRESIDENTE:

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para submeter à apreciação dessa Egrêgia Câmara, projeto de lei que cria, na organização do Município, a Secretaria do Planejamento Municipal e extingue, em consequência, o Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento - GAPLAM.

Criado em 1969, pelo Decreto nº 3962, o GAPLAM vem exercendo suas funções voltado, principalmente, às tarefas de orçamentação, controle orçamentário, análise da despesa, estatística e coordenação da obtenção de recursos externos para o financiamento de investimentos.

A atual administração, com a alteração ora proposta, pretende institucionalizar atribuições adicionais que desde o início, vem cometendo àquele órgãos, com vistas a centralização do planejamento no município, a nível estratégico.

Desta forma, buscando em uma Secretaria Municipal o assessoramento direto das funções básicas do planejamento da ação administrativa, estou reunindo em um único órgão, o planejamento do uso do solo urbano, que atenderá aos aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos, bem como sua compatibilização com as políticas federal, estadual e metropolitana sobre o setor; planejamento da

. . . .

AO EXMO. SR. VEREADOR JOSÉ CESAR DE MESQUITA

DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

N/CAPITAL

. . . .
organização municipal; a orçamentação e o controle da execução orçamentária; a coordenação de um sistema de informação técnica e a obtenção de recursos adicionais para investimentos.

A Secretaria Municipal de Planejamento, portanto, será órgão central dos sistemas de Planejamento, Orçamento, Organização Administrativa e Informática, num trabalho de concepção, de coordenação e de controle.

O cargo de Secretário Municipal, cuja criação é proposta, é compensado pela extinção do cargo de Chefe do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento, criado pela Lei nº 3.318, de 14 de outubro de 1979, não havendo pois, despesa a maior.

Todavia, a sistemática de funcionamento da nova Secretaria, que se pretende adotar, determinou a necessidade de serem criados Cargos em Comissão, em número reduzido e que serão providos na exata medida da necessidade dos serviços, com cobertura orçamentária nas dotações existentes.

Certo de sua melhor acolhida ao presente projeto de lei, colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência, protestos de mais alta estima e consideração.

GUILHERME SOCIAS VILLELA
Prefeito

IV - LEI DE CRIAÇÃO DA SPM

LEI Nº 4050

Cria a Secretaria do Planejamento Municipal, extingue o GAPLAM e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e seu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - É criada, na Administração Centralizada do Município, a Secretaria do Planejamento Municipal.

Art. 2º - A Secretaria do Planejamento Municipal tem como finalidade:

- I - elaborar o Plano Geral do Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução;
- II - desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerados seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos;
- III - promover a identificação de fontes de recursos e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras, estrangeiras ou interna

cionais, com vistas a obtenção de ingressos adicionais para investimentos;

- IV - elaborar as propostas do Orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Indireta;
- V - coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal, objetivando sua permanente modernização;
- VI - elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município;
- VII - exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores.

Art. 3º - São extintos o Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento - GAPLAM - e o Cargo de Chefe a ele correspondente, criado pela Lei nº 3318, de 14 de outubro de 1969.

Art. 4º - É criado o Cargo de Secretário Municipal na Secretaria do Planejamento Municipal.

Art. 5º - São criados os seguintes Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, que passam a integrar o Quadro dos CC e FG, da Lei nº 3862, de 25 de março de 1974:

QUANTIDADE	DENOMINAÇÃO	CÓDIGO
2	SUPERVISOR	2.2.1.7
1	COORDENADOR	2.2.2.6
6	GERENTE DE PROJETOS	2.2.1.6

4	TÉC. PLANEJAMENTO	2.2.2.5
1	Assistente	2.2.2.4

Art. 6º - A estrutura interna da Secretaria será fixada por Ato do Executivo.

Art. 7º - As despesas decorrentes da presente Lei, correrão à conta do Orçamento vigente.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1º de dezembro de 1975.

Guilherme Socias Villela
Prefeito

Carlos Alberto do Amaral
Secretário Municipal de Administração

Registre-se e publique-se

Oly Érico da Costa Fachin
Secretário do Governo Municipal

DECRETO Nº 5390

Estabelece a estrutura da Secretaria do Planejamento Municipal, transforma e altera denominação de Funções Gratificadas e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso de suas atribuições legais, e de conformidade com o artigo 6º, da Lei nº 4050, de 1º de dezembro de 1975,

DECRETA:

Art. 1º - A Secretaria do Planejamento Municipal, criada pela Lei nº 4050, de 1º de dezembro de 1975, passa a ter a seguinte estrutura:

- I - Assessoria Especial
- II - Equipe de Apoio Administrativo
 - a) Núcleo de Expediente e Pessoal
 - b) Núcleo de Material e Orçamento
 - c) Núcleo de Serviços Gerais.
- III - Supervisão do Planejamento Urbano
 - a) Coordenação de Estudos Urbanos
 - 1) Setor de Desenhos
 - b) Coordenação do Plano Diretor
 - 1) Unidade de Apoio Técnico
 - 2) Unidade de Planejamento Viãrio
 - 3) Unidade de Atualização e

Detalhamento

4) Unidade de Arquitetura e Paisagismo

IV - Supervisão do Planejamento e Programação

- a) Coordenação de Programação do Setor Público
- b) Coordenação de Programação e Execução Orçamentária
- c) Coordenação de Informação Técnica.
- d) Coordenação de Modernização Administrativa
 - 1) Setor de Desenhos

Art. 2º - São transformadas as seguintes Funções Gratificadas em Cargos em Comissão.

D E			P A R A		
QTD	DENOMINAÇÃO	COD	QTD	DENOMINAÇÃO	COD
03	Encarregado de Unidade	2.1.1.1	01	Coordenador	2.2.2.6
03	Encarregado de Unidade	2.1.1.1	01	Gerente de Projetos	2.2.1.6
01	Chefe da Unidade de Estatística	2.1.1.5	04	Chefe de Unidade	2.2.1.5
03	Chefe de Serviços	2.1.1.5	01	Assistente	2.2.2.4
08	Chefe de Seção	2.1.1.4	02	Oficial de Gabinete	2.2.2.3
04	Chfe de Núcleo	2.1.1.3	-	- - - - -	- -
01	Coordenador	2.1.1.6	01	Coordenador	2.2.2.6
01	Diretor de Divisão	2.1.1.6	01	Coordenador	2.2.2.6
01	Gerência de Projetos e Obras I	2.1.1.6	01	Gerente de Projetos	2.2.1.6

Art. 3º - Ficam alterados as denominações e classificações das seguintes Funções Gratificadas e Cargos em Comissão:

D E			P A R A		
QTD	DENOMINAÇÃO	CÓD	QTD	DENOMINAÇÃO	CÓD
04	Chefe de Setor	2.1.1.2			
04	Chefe de Grupo de Trabalho	2.1.1.2	08	Auxiliar Técnico	2.1.2.2
02	Chefe de Núcleo	2.1.1.3	02	Auxiliar Técnico	2.1.2.2
01	Gerência de Projetos	2.2.1.6	01	Gerente de Projetos	2.2.1.6

Art. 4º - As Funções Gratificadas e Cargos em Comissão de que tratam os artigos anteriores, juntamente com os criados pela Lei nº 4050, e as demais existentes no extinto GAPLAM, passam a constituir o seguinte Quadro de FG e CC:

QUANT.	DENOMINAÇÃO	CÓDIGO
02	Supervisor	2.2.1.7
07	Coordenador	2.2.2.6
09	Gerente de Projetos	2.2.1.6
12	Técnico de Planejamento	2.2.2.5
04	Chefe de Unidade	2.2.1.5
03	Assistente	2.2.2.4
04	Assistente de Organização	2.1.2.4
01	Chefe de Equipe	2.1.1.4
03	Oficial de Gabinete	2.2.2.3
13	Auxiliar Técnico	2.1.2.2
02	Chefe de Setor	2.1.1.2
03	Chefe de Núcleo	2.1.1.2

Art. 5º - As Funções de Assessoramento de que trata este Decreto, passam a ter a seguinte subordinação:

I - Ao Secretário
Assistente

- Gerente de Projetos (9)
Técnico de Planejamento (12)
- II - À Supervisão do Planejamento Ur
bano
Oficial de Gabinete
Assistente
- III - À Coordenação de Estudos Urba
nos
Auxiliar Técnico
- IV - À Coordenação do Plano Diretor
Auxiliar Técnico (04)
- V - À Supervisão do Planejamento e
Programação
Oficial de Gabinete
Assistente
- VI - À Coordenação de Programação do
Setor Público
Auxiliar Técnico
- VII - À Coordenação de Programação e
Execução Orçamentária
Auxiliar Técnico
- VIII - À Coordenação de Modernização Ad
ministrativa
Assistente de Organização (4)
Auxiliar Técnico (5)
- IX - À Coordenação de Informação Téc
nica
Auxiliar Técnico.

Art. 6º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 03 de dezembro de 1975.

Guilherme Socias Villela
Prefeito

Carlos Veríssimo de Almeida Amaral
Secretário do Planejamento Municipal

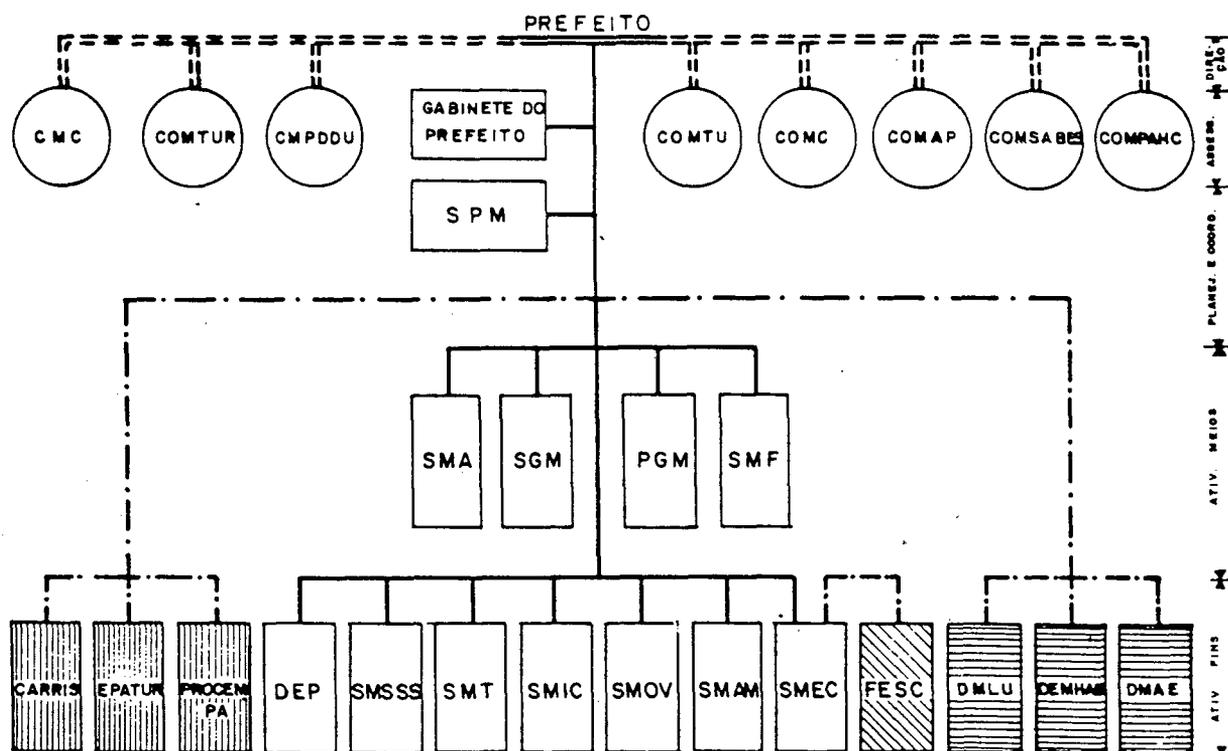
Carlos Alberto do Amaral
Secretário Municipal de Administração

Registre-se e publique-se

Oly Érico da Costa Fachin
Secretário do Governo Municipal

ANEXO 2

ANEXO 2



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 Secretaria Municipal de Administração
 Coordenadoria Geral de Modernização Administrativa

Organograma da
 Prefeitura Municipal de
 Porto Alegre

CONVENÇÕES

- AUTORIDADES INTEGRAL
- - - - - CONTROLE
- ≡≡≡≡≡≡≡ COOPERAÇÃO E ASESORAMENTO

- ÓRGÃO DA ADM. CENTRALIZADA
- SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
- AUTARQUIA
- FUNDAÇÃO

ANEXO 3

**C I D A D E
C O N S T I T U I N T E**

Reforma e Desenvolvimento Urbano

Circulação e Transportes

Desenvolvimento Econômico

Financiamento da Cidade



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR

1993

CIDADE CONSTITUINTE

Que Porto Alegre queremos? Que cidade desejamos para viver e criar nossos filhos? Quais os caminhos para construir uma cidade melhor? Como obter um transporte coletivo mais rápido, barato e menos poluente? Que tipo de desenvolvimento econômico deve ter Porto Alegre? É justa a distribuição de renda da cidade? O que isto tem a ver com a questão da moradia, as ocupações irregulares, as subhabitações? Que relação desejamos que a cidade tenha com o rio Guaíba? E com o porto, o Centro, os bairros, vilas, praças, ruas e esquinas? Que qualidade de serviço público queremos? De onde tirar dinheiro para financiar a melhoria da cidade? Que perfil cultural queremos para Porto Alegre? Que lugar Porto Alegre deve ocupar no estado, no país, no Cone Sul?

O escritor Ítalo Calvino disse certa vez que uma cidade não conta seu passado. Ela o contém como a linha das mãos, escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimões das escadas, nas antenas dos pára-raios, nos mastros das bandeiras, cada segmento riscado por arranhões, entalhes, esfoladuras. Talvez devamos acrescentar que a cidade contém também o seu presente, na fachada dos edifícios, nas calçadas de pedra, no tronco de uma árvore seca, no morro coberto de casas, na avenida que contorna o rio e, sobretudo, no olhar dos homens e mulheres que nela se movi-

mentam, sofrem, choram, lutam, amam e tecem uma alegria densa mas possivelmente rara. O futuro, porém, a cidade não pode conter. A não ser como tendência. Porque o futuro é uma aventura, plena de incertezas. O futuro é um mundo em aberto, e será o resultado de uma disputa entre interesses e projetos conflitantes, do desejo e das lutas dos seus habitantes, da vontade e da capacidade de convencimento de quem detém poder.

Os grandes espaços urbanos, as metrópoles modernas, são cidades em crise. Tornaram-se o lugar da insegurança, da luta inevitável pela sobrevivência, do medo, da angústia, do sofrimento cotidiano, do desespero. O lugar do estranhamento e não do encontro, onde um ambiente opressivo e repressivo faz do homem um estrangeiro de si mesmo. E sabemos que a tendência nas grandes cidades, especialmente no Terceiro Mundo, é o aprofundamento das dificuldades, das desigualdades sociais, do contraste entre a riqueza e a miséria, o luxo e o desperdício, a sofisticação e a carência absoluta.

Porto Alegre não destoa desta realidade cruel e dilacerante. Suas feridas estão abertas. Mas a cidade está aí, tem vida, coração pulsante. Sua gente não perdeu a capacidade de lutar nem de brilhar. E há quatro anos enfrenta a crise do espaço urbano participando

democraticamente das decisões. Decisões que estão ajudando a qualificar os serviços prestados pelo poder público e a fazer de Porto Alegre uma cidade de cidadãos.

É preciso, contudo, ir além. Porto Alegre, seu futuro, deve ser pensado globalmente. Numa perspectiva de reforma da cidade, que inverta a lógica destruidora imposta pela submissão da arquitetura e do urbanismo ao desenvolvimento do capital, pelo impacto da especulação, pela ausência de um planejamento democrático e participativo. É para isto que a Prefeitura Municipal está chamando ao debate as entidades comunitárias, os sindicatos, as associações patronais, as organizações não governamentais, os representantes da sociedade civil e os cidadãos de Porto Alegre. Queremos encontrar caminhos para um desenvolvimento equilibrado que transforme a cidade, a partir de uma crescente elevação dos níveis de qualidade de vida. Queremos lançar sementes para a construção e reconstrução de uma cidade melhor para todos, em termos de meio ambiente, saneamento, moradia, cultura, lazer, saúde, educação, infraestrutura.

Isto só é possível com o aprofundamento da democracia, com a construção e consolidação de canais cada vez mais amplos e eficientes de participação e controle dos cidadãos sobre as estruturas públicas.

O Cidade Constituinte expressa a vontade política da Prefeitura de Porto Alegre de aprofundar a experiência de participação da cidadania iniciada no primeiro governo da Administração Popular. Ele vai definir diretrizes para o futuro da cidade, e apontar projetos e obras a serem realizadas, conforme sua viabilidade. Longe de se caracterizar como um plano de governo, o Cidade Constituinte será um processo que, a partir de um temário selecionado, buscará uma discussão globalizante sobre a cidade, visando definições que se relacionam com a organização e o desenvolvimento de Porto Alegre.

As discussões e decisões do Cidade Constituinte serão norteadas pelos seguintes pontos:

- apropriação da cidade por seus moradores e usuários;
- redistribuição de renda na cidade;
- priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos;
- democratização das relações Estado/sociedade.

E se desenvolverão em torno de quatro eixos temáticos básicos:

- reforma e desenvolvimento urbano;
- circulação e transporte;
- desenvolvimento econômico;
- financiamento da cidade.

O Cidade Constituinte expressa a vontade política da Prefeitura de Porto Alegre de aprofundar a experiência de participação da cidadania iniciada no primeiro governo da Administração Popular.

Reforma e Desenvolvimento Urbano



A cidade constituiu-se de forma desigual e injusta na distribuição das oportunidades de qualidade de vida (saneamento básico, ruas pavimentadas e iluminadas, oferta de ensino, saúde e cultura). Isto se expressa na própria infra-estrutura disponível e na possibilidade restrita de acesso ao solo urbano de grandes segmentos da coletividade.

Hoje, a terra urbana é palco de conflitos que se concretizam sob a forma de enormes conglomerados humanos, sem o atendimento das mínimas condições de vida e à margem da legalidade.

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município previram uma série de instrumentos de política urbana sem que ainda, no entanto, o processo de adequação à realidade social ocorra na prática. A velocidade do agravamento dos conflitos no solo urbano suplanta, em muito, a capacidade de regularização destas áreas. A solução destes problemas não se dá pelo ato de impedir o acesso à cidade, mas sim em promover o acesso à terra e à habitação.

O problema assume contornos de âmbito nacional, mas exige que os

municípios busquem alternativas capazes de apontar caminhos novos para o enfrentamento destas graves questões.

A Reforma Urbana pressupõe a qualificação da vida, ou seja, promover discussões amplas sobre o meio ambiente, de caráter regional e local. Da mesma forma, a Reforma Urbana ampara-se na inversão nos investimentos públicos, buscando assegurar o exercício pleno da cidadania para a maioria da população ainda marginalizada no processo de apropriação dos recursos e possibilidades da cidade.

Neste tema, pretende-se debater as questões relativas ao solo urbano, uso da terra, prioridade de investimentos públicos capazes de apontar para a regularização de grandes núcleos populacionais.

Como decorrência da reforma urbana despontam as discussões sobre o Plano Diretor da cidade, a regulamentação da Lei Orgânica Municipal, a regularização fundiária, projetos urbanos setoriais (centros de bairro, reurbanização de áreas da cidade) e de abrangência regional (transporte metropolitano, meio ambiente, bacias hidrográficas, habitação e populações em áreas de risco de vida).

Coordenador da Reforma e Desenvolvimento Urbano: ROGÉRIO MALINSKY, arquiteto - SPM

A Reforma Urbana ampara-se na inversão dos investimentos públicos, buscando assegurar o exercício pleno da cidadania.

Circulação e Transportes



A circulação de veículos e o transporte coletivo na maioria das grandes cidades apresentam graves problemas, reflexo da ocupação desordenada do solo urbano ao longo de décadas. A expansão das cidades baseia-se na incorporação de espaços em que o fator predominante é o custo da terra e a lógica da especulação imobiliária. Muito pouco foi realizado quanto à definição de usos e taxas de ocupação do solo segundo as possibilidades do sistema viário e dos transportes existentes ou projetados.

Como reflexo dessa forma de construção das grandes cidades surgiram dois tipos de problemas graves:

- excessiva concentração de usos comerciais e de serviços nos centros tradicionais (Centro, Assis Brasil, Azenha).

- locais de moradia da população pobre ou em espaços centrais deteriorados ou na periferia, assim como em outros municípios integrantes das regiões metropolitanas em geral, distantes dos grandes pólos de empregos formais.

O efeito prático desta ordem expressa-se pela dependência das pessoas de menor renda em relação ao transporte coletivo. Em Porto Alegre, assim como nas demais capitais do país, o quadro hoje é de corredores de transporte saturados, diminuição da mobilidade da população, excessivo uso do transporte particular, contínuos reinvestimentos em obras destinadas à organização e ampliação do espaço viário, acarretando custos financeiros cada vez mais elevados, e pressão diária dos usuários por diferentes alternativas de transporte.

Paralelamente a estes problemas, encontramos a ausência de recursos públicos suficientes para a expansão e atendimento das demandas do setor e tarifas superiores à capacidade de pagamento dos usuários do transporte público.

Os níveis de serviço do transporte coletivo, portanto, estão intimamente relacionados aos acertos e contradições na construção das áreas urbanas. Quanto mais bem ordenados o espaço e o uso do solo, maiores serão as possibilidades de atingir bom nível de qualidade nos transportes urbanos.

Coordenador de Circulação e Transporte:
ANTÔNIO MIRANDA, arquiteto - SMT

Os níveis de serviço do transporte coletivo estão intimamente relacionados aos acertos e contradições na construção das áreas urbanas.

Desenvolvimento Econômico



A análise do desenvolvimento econômico e a construção coletiva de um modo de evolução da economia e da

cidade possível e desejável são marcos iniciais para a elaboração de diretrizes para o futuro de Porto Alegre.

O crescimento menor da indústria em relação a outros setores, a elaboração de diretrizes para a utilização da área rural, a identificação de tipos de indústria desejáveis e dos locais para sua instalação, a qualificação da rede de comércio e serviços existente e o fomento de potencialidades como turismo e desenvolvimento tecnológico são aspectos referenciais para o debate sobre desenvolvimento econômico.

É evidente a predominância dos setores de serviço e comércio. Entretanto, é necessário buscar os meios para a qualificação do setor. Trata-se de questionar e incentivar a eficiência do comércio varejista em termos de distribuição espacial e oferta de mercadorias em termo de qualidade e preços.

Quais as formas de apoiar a atividade econômica, incentivando a geração de empregos e renda? Como os setores informais se colocam na dinâmica mais global da economia? Em que limites essa atividade é desejável ou tolerável?

A discussão da evolução da cidade deve levar em conta a produção e difusão intelectual, cultural e de tecnologia, já que Porto Alegre é referência necessária no processo de integração dos países do Cone Sul.

Coordenador do Desenvolvimento
Econômico: ÁLVARO JÚNIOR,
economista - SMIC

A discussão da evolução da cidade deve levar em conta a produção e difusão intelectual, cultural e de tecnologia.

Financiamento da Cidade



A necessidade de recursos é sucessivamente mais

elevada quanto maior for o tamanho da cidade e a complexibilidade urbana. Neste sentido, o financiamento das cidades grandes assume maior importância no contexto da sua gestão.

Porto Alegre expandiu-se num sítio não muito favorável ao assentamento urbano e apresenta um grau de complexidade crescente. Estas características gerais estão estreitamente relacionadas à questão dos custos de crescimento que recaem direta ou indiretamente sobre a população em geral.

Podemos classificar os custos de funcionamento de Porto Alegre em duas grandes categorias: a primeira se refere aos custos privados que atingem a população de forma mais direta, como os custos imobiliários (preço da terra, aluguéis etc) e os custos de transporte de passageiros (coletivo e individual); a segunda categoria é relativa aos custos decorrentes dos serviços públicos coletivos prestados principalmente pela Prefeitura (água, lixo, iluminação pública, calçamento, escola).

O conjunto destes custos tem como contrapartida para o processo de gestão urbana a obtenção permanente de fundos para a sua construção e manutenção. A reunião destes fundos para financiar o desenvolvimento da cidade é feita através da política tributária municipal (impostos e taxas), dos recursos externos (governo federal/estadual e financiamentos internacionais) e ações conjuntas entre Prefeitura e a iniciativa privada. Assim sendo, convém chamar a atenção para o fato de que a estratégia e os meios financeiros disponíveis para o governo local fazer frente às necessidades da cidade têm se revelado insuficientes.

Coordenadores do Financiamento da
Cidade: JOSÉ FIALHO ALONSO, economista,
Assessor Econômico do Gabinete do Prefeito e
TEREZA CAMPELLO, economista - SGM

O conjunto dos custos tem como contrapartida para o processo de gestão urbana a obtenção permanente de fundos para a sua construção e manutenção.

Estrutura e Funcionamento



O Cidade Constituinte se desenvolverá através de uma série de eventos, seminários, debates em grupo e rodadas de discussões junto ao Orçamento

Participativo entre os meses de abril e setembro. Ocorrerão eventos de caráter geral, realizados em local central, eventos de caráter regional, realizados nos bairros da cidade, e eventos de caráter setorial, realizados com base em temas e enfoques específicos. Estão sendo convidados para participar destes eventos prefeitos de outras grandes cidades do Brasil, da Europa e do Cone Sul, urbanistas, intelectuais, líderes políticos etc.

O Cidade Constituinte será dirigido por uma Coordenação Executiva e uma Coordenação Geral, e o processo de elaboração será organizado e desenvolvido por quatro grupos de trabalho.

A Coordenação Executiva ficará sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Será responsável pelo monitoramento cotidiano do processo, pela organização dos eventos e articulação dos Grupos de Trabalho.

A Coordenação Geral será composta por membros do governo, representação do Legislativo, entidades e associações como

FEE, UFRGS, PUC, CUT, CGT, IAB, FIERGS, FEDERASUL, UAMPA, representantes do Orçamento Participativo etc. A Coordenação Geral deverá se reunir ordinariamente duas vezes por mês e tirar orientações e diretrizes para o andamento do Cidade Constituinte.

Os quatro grupos de trabalho serão compostos por representantes da sociedade civil. Cada um deles terá um coordenador e os trabalhos se desenvolverão paralelamente aos eventos e discussões sobre a cidade. Seguindo os eixos temáticos básicos, serão eles:

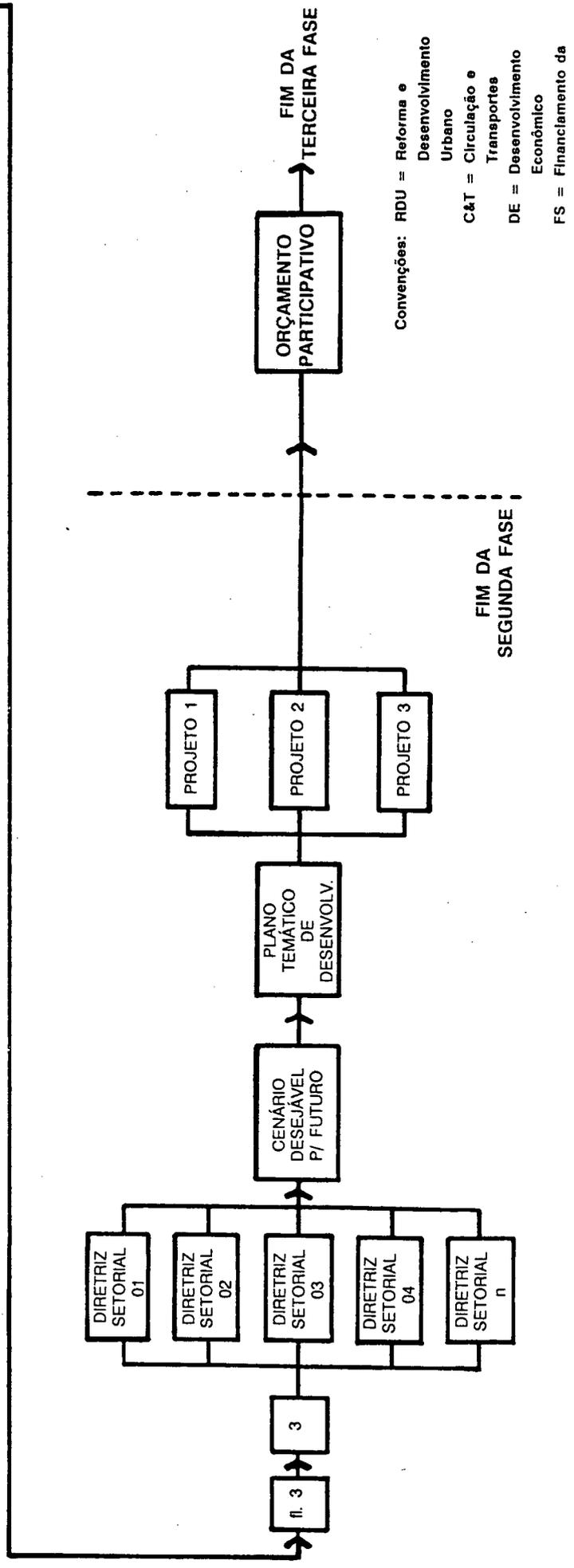
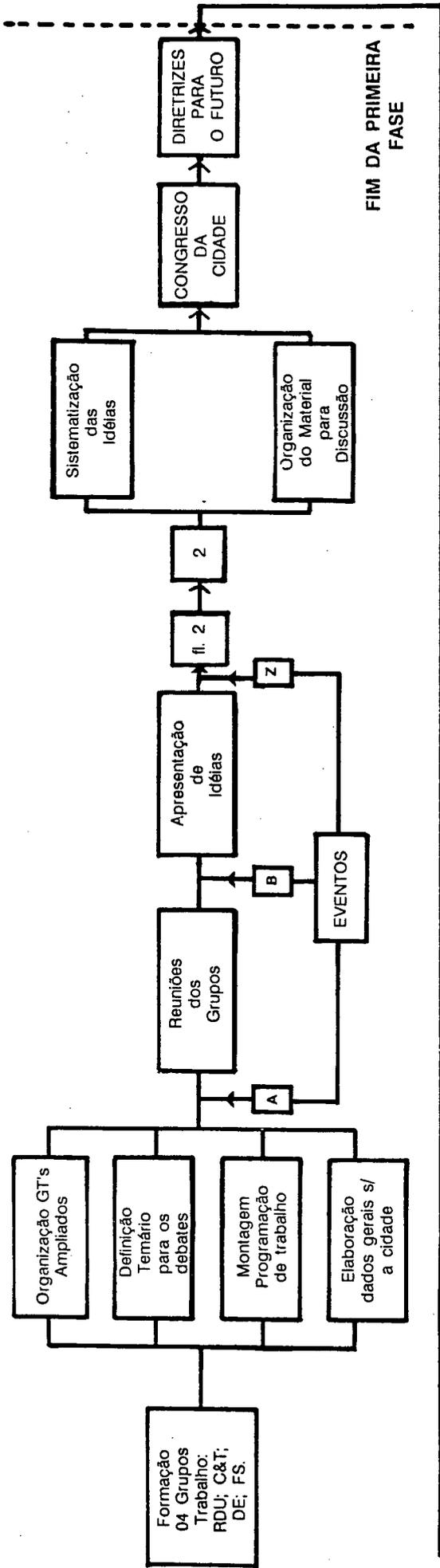
- reforma e desenvolvimento urbano;
- circulação e transporte;
- desenvolvimento econômico;
- financiamento da cidade.

Os grupos de trabalho produzirão propostas para cada um dos temas, com diretrizes, sugestões de projetos e obras. Em agosto, uma comissão sistematizará e dará unidade às propostas formuladas pelos grupos de trabalho.

Em setembro, será realizado o Congresso da Cidade de Porto Alegre que, com base no documento proposto pela Comissão de Sistematização, discutirá e aprovará o texto final do Cidade Constituinte.

Construir uma Porto Alegre melhor de se viver é o desafio de todos. Vamos transformar a cidade que temos na cidade que queremos - o desejo em realidade. A Administração Popular confia no amor dos cidadãos pela cidade e lança o desafio: a Cidade Constituinte.

PROJETO CIDADE CONSTITUINTE / FLUXOGRAMA GERAL



ANEXO 4

ANEXO 4

PORTO ALEGRE

MAIS
C I D A D E
C O N S T I T U I N T E

REGIMENTO INTERNO



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR

PROJETO PORTO ALEGRE MAIS
CIDADE CONSTITUINTE

REGIMENTO INTERNO

SUMÁRIO

- Capítulo I - Dos Objetivos e Atribuições (Artigo 1º a 4º)**
Capítulo II - Da Composição Interna (Artigo 5º a 21)
Capítulo III - Das Sessões e Reuniões de Trabalho (Artigo 22 a 33)
Capítulo IV - Do Cronograma Base (Artigo 34 a 35)
Capítulo V - Das Disposições Finais e Transitórias (Artigo 36 a 40)

REGIMENTO INTERNO DO PROJETO PORTO ALEGRE MAIS
CIDADE CONSTITUINTE

As Entidades e Instituições da cidade de Porto Alegre participantes do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, resolvem aprovar seu Regimento Interno, o qual passa a ser o seguinte:

Capítulo I

Dos Objetivos e Atribuições

Artigo 1º - O Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, instituído pela Ordem de Serviço 001 de 04 de janeiro de 1993 pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, tem por objetivo estabelecer diretrizes de desenvolvimento socialmente construídas e voltadas para a melhoria da qualidade de vida em Porto Alegre.

Artigo 2º - Os objetivos gerais do Projeto são norteados pelas seguintes premissas:

- I - Apropriação da cidade por seus moradores e usuários;
- II - Justa distribuição de custos e benefícios da urbanização.
- III- Priorização de políticas públicas no combate à miséria e a segregação urbana.
- IV - Democratização das relações Estado/Sociedade através da construção e consolidação de canais de participação amplos e eficientes que possibilitem o controle dos cidadãos sobre as estruturas públicas municipais.

Artigo 3º - Os objetivos e premissas acima enunciados serão desenvolvidos a partir de quatro eixos temáticos básicos, a saber:

- a) Reforma e Desenvolvimento Urbano;
- b) Circulação e Transporte;
- c) Desenvolvimento Econômico;
- d) Financiamento da Cidade.

Artigo 4º - As atividades do Projeto serão desenvolvidas através das seguintes ações:

- I - Debates de temas, propostas, projetos, etc., pelos Grupos de Trabalho;
- II - Realização de eventos, palestras, painéis, conferências, etc., com a participação de convidados locais, nacionais e internacionais.

Capítulo II

Da Composição Interna

Artigo 5º - O Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte terá a seguinte organização interna:

- I - Coordenação Geral - CG;
- II - Coordenação Executiva - CE;
- III - Grupos de Trabalho - GT;
- IV - Comissão de Sistematização - CS;
- V - Comissão de Assessoramento - CA;
- VI - Rede de Ajuda - RA;
- VII - Congresso da Cidade de Porto Alegre.

Seção 1ª

I - Da Coordenação Geral - CG

Artigo 6º - A Coordenação Geral, coordenada pelo titular da Secretaria do Planejamento Municipal, é composta por 1 (um) representante das seguintes instituições, exceto a representação do Orçamento Participativo que terá 04 (quatro) representantes:

- a) Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS;
- b) Instituto dos Arquitetos do Brasil - Seção RS;
- c) Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul;
- d) Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
- e) Pontifícia Universidade Católica do RS;
- f) Câmara Municipal de Porto Alegre;
- g) Associação das Prefeituras da Grande Porto Alegre;
- h) Fundação de Economia e Estatística do RS;
- i) Fundação Metropolitana de Planejamento;
- j) Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul;
- k) Federação das Associações Comerciais do RS;
- l) Associação Gaúcha das Empresas de Rádio e Televisão;
- m) Sindicato dos Microempresários;
- n) Central Única dos Trabalhadores;
- o) Central Geral dos Trabalhadores;
- p) Orçamento Participativo da PMPA;
- q) União das Associações de Moradores de Porto Alegre.
- r) Sociedade de Engenharia do RS;
- s) Fórum Estadual da Reforma Urbana.

Artigo 7º - Também compõem a Coordenação Geral os membros da Coordenação Executiva do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, excetuando-se o pessoal de apoio.

Artigo 8º - À Coordenação Geral Compete:

- a) Discutir as propostas para o desenvolvimento da cidade;
- b) Propor temas e abordagens aos Grupos de Trabalho;
- c) Estabelecer diretrizes operacionais gerais para o Projeto;
- d) Avaliar periodicamente o andamento dos trabalhos.

Artigo 9º - Ao Coordenador da Coordenação Geral compete:

- I - Representá-la e superintender suas ações;
- II - Convocar a CG e presidir suas reuniões, ordenar os trabalhos resolver as questões de ordem, conduzir os debates, apurar as votações e exercer o voto de qualidade;
- III - Assinar as atas das reuniões, assim como resoluções e/ou pareceres e encaminhá-los a quem de direito;
- IV - Convocar as reuniões extraordinárias;
- V - Enviar correspondência a pessoas e entidades públicas ou privadas para esclarecimento e assessoramento sobre matéria do interesse da CG;
- VI - Requisitar pessoal e material destinados ao funcionamento da CG;
- VII - Designar, dentre os membros da CG, um relator para secretariar as reuniões;
- VIII- Apresentar ao término do Projeto relatório de atividades da CG.

Seção 2ª

II - Da Coordenação Executiva - CE

Artigo 10 - Integram a Coordenação Executiva:

- a) 01 Secretário Executivo, que a coordena;
- b) 02 Assessores da Secretaria do Planejamento Municipal;
- c) 04 Coordenadores dos Grupos de Trabalho;
- d) 01 Representante da Coordenação de Relações com a Comunidade;
- e) Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal;
- f) Pessoal de Apoio (produtor, secretária, estagiários).

Artigo 11 - São atribuições da Coordenação Executiva:

- I - Coordenar e supervisionar todo o Projeto;
- II - Exercer as funções de Secretaria Geral, organizando e mantendo em seu poder todos os documentos, bem como colocá-los à disposição dos membros da Coordenação Geral e dos Grupos de Trabalho;
- III- Exercer a organização geral dos eventos públicos do Projeto;
- IV - Realizar a articulação entre os Grupos de Trabalho;
- V - Elaborar relatório de atividades da CE, ao final do projeto.

Seção 3ª

III - Dos Grupos de Trabalho - GT

Artigo 12 - Os Grupos de Trabalho compõem-se por:

- a) 01 Coordenador por grupo, haverá 01 (um) grupo para cada eixo temático do Projeto, conforme o disposto no Art. 3º;
- b) Equipe de assessoramento direto, a critério do GT;
- c) Representantes de Entidades e Instituições, da Administração Municipal, bem como os integrantes da Rede de Ajuda.

Artigo 13 - São Atribuições dos Grupos de Trabalho:

- I - Selecionar os temas que serão objeto de estudo;
- II - Realizar debates, discussões, etc. acerca do temário selecionado;
- III- Participar das reuniões de trabalho e das votações;
- IV - Estabelecer diretrizes operacionais/técnicas para cada tema;
- V - Sugerir projetos e/ou obras, caso necessário, para a viabilização das diretrizes operacionais;
- VI - Recolher e sistematizar as propostas vindas da sociedade e do governo;
- VII- Elaborar relatório mensal dos trabalhos desenvolvidos;
- VIII- Requirir aos órgãos públicos do município todas as informações necessárias ao bom andamento dos trabalhos;
- IX - Estabelecer formas que garantam ampla divulgação dos roteiros das discussões, local, data e horário das reuniões dos GT's.

Parágrafo Único - É facultado a cada GT a sua divisão por temas específicos, em comissões, grupos de estudo, etc., visando a um maior aprofundamento e agilidade na realização dos trabalhos.

Artigo 14 - Ao Coordenador de GT compete:

- I - Representá-lo e superintender suas ações;
- II - Convocar o GT e coordenar suas reuniões, ordenar os trabalhos, resolver as questões de ordem, conduzir os debates, apurar as votações e, em caso de empate, exercer o "voto de qualidade";
- III - Assinar as atas das reuniões, assim como resoluções e/ou pareceres e encaminhá-los a quem de direito;
- IV - Convocar as reuniões extraordinárias;
- V - Requirir pessoal e material necessários ao funcionamento do GT;
- VI - Designar, dentre os membros do GT, um relator para secretariar os trabalhos;
- VII - Organizar o cadastro dos participantes do GT;
- VIII - Informar às Entidades e Instituições representadas no GT quando seus representantes ausentarem-se por duas reuniões consecutivas ou três alternadas, para efeito de substituição ou justificativa.

Seção 4ª

IV - Da Comissão de Sistematização - CS

Artigo 15 - A Comissão de Sistematização é composta por:

- a) Coordenador Geral, que a coordena;
- b) Coordenação Executiva, com excessão do pessoal de apoio;
- c) Representantes de Entidades e Instituições.

Parágrafo Único - A composição da Comissão de Sistematização será definida pela Coordenação Geral.

Artigo 16 - São suas atribuições:

- I - Compilar, organizar e sistematizar todo o material resultante dos trabalhos;
- II - Elaborar relatório final do processo;
- III- Elaborar documento síntese do processo, contendo as diretrizes que serão submetidas ao "Congresso da Cidade de Porto Alegre".

Seção 5ª

V - Da Comissão de Assessoramento - CA

Artigo 17 - A Comissão de Assessoramento é composta por:

- a) Titulares das Secretarias, Departamentos e demais órgãos da administração municipal;
- b) Representantes e/ou assessores dos nominados do item "a" deste Art. em caso de impedimento dos titulares.

Artigo 18 - Suas atribuições são:

- I - Prestar assessoramento técnico às demais instâncias organizativas deste Projeto, em assuntos que sejam de relevante interesse e dentro de suas respectivas áreas de atuação;
- II - Participar das reuniões de avaliação do Projeto;
- III- Propor temas e abordagens aos Grupos de Trabalho;
- IV - Elaborar relatório de atividades da CA, ao final do Projeto.

Seção 6ª

VI - Da Rede de Ajuda - RA

Artigo 19 - A Rede de Ajuda é composta por:

- a) Qualquer cidadão quando convidado e interessado em participar, grupos não formais ou informais e todos aqueles que, não contemplados nas demais instâncias organizativas deste Projeto desejarem contribuir para os debates e estudos sobre o futuro da cidade.

Artigo 20 - Sua atribuição é:

- I - Participar nas reuniões dos GT's, propondo temas e abordagens;

Seção 7ª

VII - Do Congresso da Cidade de Porto Alegre

Artigo 21 - O Congresso da Cidade de Porto Alegre, a ser realizado no mês de dezembro do corrente ano, será o espaço privilegiado para discussão dos eixos temáticos do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, através do envolvimento de todos os setores da população com o futuro de Porto Alegre. Será disciplinado através de regimento interno próprio, a ser elaborado pela CG no prazo máximo de sessenta (60) dias a contar da data de aprovação deste Regimento Interno, e terá as seguintes atribuições básicas:

- I - Receber as propostas de diretrizes para o desenvolvimento da cidade, elaboradas pelos GT's ao longo do Projeto e advindas da Comissão de Sistematização;
- II - Discutir, votar, aprovar ou rejeitar as propostas de diretrizes;
- III - Estabelecer as diretrizes para o futuro da cidade.
- IV - Garantir que as diretrizes definidas estejam presentes no estabelecimento das políticas públicas para a cidade de Porto Alegre, bem como o encaminhamento de sua execução;
- V - Propor canais de participação popular e mecanismos de gestão democrática da cidade.

Capítulo III

Das Sessões e Reuniões de Trabalho

Artigo 22 - As seguintes normas são válidas para as sessões ou reuniões de trabalho, tanto da Coordenação Geral quanto para os Grupos de Trabalho.

Artigo 23 - As sessões ou reuniões de trabalho obedecerão à seguinte pauta geral:

- a) Abertura;
- b) Aprovação da ata da sessão anterior;
- c) Comunicações;
- d) Ordem do Dia;
- e) Encerramento.

Artigo 24 - Serão consideradas entidades membro, com direito a voz e voto, aquelas convidadas ou inscritas, e presentes à sessão de instalação da Coordenação Geral ou Grupos de Trabalho.

Parágrafo Primeiro - Para os GT's é facultada, a qualquer tempo, a inclusão de entidade/instituição, com direito a voz e voto, desde que esta formule sua intenção de participar e seja aceita por maioria simples das entidades/instituições membro.

Parágrafo Segundo - A participação aludida no parágrafo 1º deste artigo, terá validade a partir da primeira reunião subsequente àquela na qual foi formulado o pedido de inclusão.

Parágrafo Terceiro - Para os integrantes da Rede de Ajuda aplica-se o disposto neste artigo e seus parágrafos, sendo que não terão direito a voto, somente tendo direito a voz nas reuniões ou sessões de trabalho.

Artigo 25 - Considerar-se-á aprovada a proposta que, ao final do processo de votação, obtiver a aprovação da maioria simples dos presentes aptos a votar.

Artigo 26 - Durante a votação só é admitido o uso da palavra para declaração de voto, encaminhamento de votação ou pedido de questão de ordem.

Artigo 27 - Anunciada pelo Coordenador a apreciação de um tema, projeto, proposta, etc., fará o relator exposição da matéria, e emitirá seu voto, passando-se à discussão e à posterior votação, se for o caso.

Artigo 28 - A votação será:

- I - Simbólica;
- II - Nominal.

Artigo 29 - Na votação Simbólica, o Coordenador, ao anunciá-la, convidará a permanecerem sentados os presentes favoráveis à proposição.

Artigo 30 - Na votação Nominal, cada presente habilitado responderá SIM para aprovar e NÃO para rejeitar.

Artigo 31 - Em caso de empate na votação caberá ao Coordenador proferir o voto de qualidade.

Parágrafo 1º - Aprovado, o parecer do relator constará em ata, que será posteriormente assinada pelos presentes.

Parágrafo 2º - Vencido o relator, o Coordenador designará, para lavrar o parecer na própria sessão, um dos signatários do voto vencedor.

Parágrafo 3º - A seguir deverá o signatário do voto vencedor, apresentar à sessão seu parecer e voto, sendo então reiniciado o processo de votação, aplicando-se o disposto neste Art. e seus parágrafos.

Parágrafo 4º - O voto vencido integrará a decisão, quando apresentado por escrito.

Artigo 32 - Caberá pedido de revisão de votação, quando houver dúvidas sobre a contagem de votos ou a matéria examinada suscitar controvérsias.

Artigo 33 - As atas das sessões e reuniões de trabalho serão lavradas pelo relator e nelas se resumirá o que houver passado na respectiva sessão, devendo constar obrigatoriamente:

- I - Dia, mês, hora e local de sua realização;
- II - Os nomes dos presentes e suas respectivas representações;
- III- Súmula do expediente, das matérias apreciadas e suas respectivas decisões, inclusive com as declarações de voto.

Capítulo IV

Do Cronograma Base

Artigo 34 - Os trabalhos do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte obedecerão ao seguinte Cronograma Base:

Junho/93:

- * Instalação dos Grupos de Trabalho;
- * Definição do Temário/Pauta;
- * Início do recebimento de Propostas/Contribuições da sociedade.

Julho a Outubro/93:

- * Desenvolvimento das Reuniões de Trabalho;
- * Discussão e Definição das Propostas;
- * Aprovação do Regimento Interno.

Novembro/93:

- * Sistematização das Propostas;
- * Preparação do "Congresso Cidade de Porto Alegre"

Dezembro/93:

- * Realização do "Congresso Cidade de Porto Alegre".

Artigo 35 - Este Cronograma Base poderá ser modificado a qualquer tempo, desde que a proposta de alteração seja submetida à votação e aprovada nos termos deste Regimento.

Capítulo V

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 36 - Os Coordenadores dos Grupos de Trabalho deverão apresentar no prazo máximo de 30 dias, a contar da aprovação deste Regimento Interno, proposta de trabalho de seu respectivo GT.

Parágrafo Único - O disposto neste Regimento Interno aplica-se integralmente aos GT's, salvo quando houver deliberação expressa em contrário pela CG.

Artigo 37 - O presente Regimento Interno poderá ser alterado, total ou parcialmente, por decisão de maioria absoluta dos membros da Coordenação Geral.

Artigo 38 - A qualquer tempo o Coordenador Geral designará uma comissão, formada por três membros da CG mais um membro da CE, para estudar e propor alterações deste Regimento.

Artigo 39 - Os casos omissos neste Regimento Interno serão decididos por maioria absoluta da Coordenação Geral, e uma vez definidos, passarão a integrá-lo.

Artigo 40 - O presente Regimento Interno passa a vigorar na data de sua aprovação pela Coordenação Geral.

Porto Alegre, junho de 1993.