

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
CURSO DE DOUTORADO

GRUPO DE PESQUISA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, ESPAÇO PÚBLICO E
CIDADES CONTEMPORÂNEAS

MILTON CRUZ

**A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre:
Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima**

PORTO ALEGRE

2012

MILTON CRUZ

**A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre:
Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Fedozzi

PORTO ALEGRE
2012

CIP - Catalogação na Publicação

Cruz, Milton

A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima / Milton Cruz. - 2012.

278 f.

Orientador: Luciano Fedozzi.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Representação de cidade. 2. Cidade e modernidade. 3. Cidade e sociedade civil. 4. Cidade contemporânea. 5. Cidade e planejamento urbano. I. Fedozzi, Luciano, orientador. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

MILTON CRUZ

**A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre:
Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção título de Doutor.

Aprovado em:

Banca examinadora

Orientador: Prof. Dr. Luciano Fedozzi – Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva - Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

Prof. Dr. Pedrinho Arcides Guareschi – Programa de Psicologia - UFRGS

Profa. Dra. Sheila Borba – Departamento de Sociologia - UFRGS

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin – Faculdade de Direito da PUCRS - PUCRS e Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Dedico esta Tese ao meu filho Rafael, nascido aos 17 minutos do segundo dia de lua cheia (17) de julho de 2011. Em seus primeiros passos, o pequenino descobriu onde eu a escrevia. Dedico a sua mãe Liamara que soube esperá-lo por longos anos e acompanhou-me em todos os momentos da desafiadora tarefa de compatibilizar as exigências colocadas pelo mundo da vida, pelo trabalho e pela pesquisa acadêmica. Dedico ao Maurício que muito se entusiasmou com a vinda do Rafael e ao pessoal do CID, uma escola infantil que pratica a inclusão há vinte anos sob a coordenação dedicada da Cheila e da Lia. Dedico, ainda, ao meu irmão Edson, prematuramente falecido, a minha mãe Dulce e aos meus irmãos. Esta pesquisa revelou-se mais complexa do que o projeto inicial que a desenhou, pois ao longo da caminhada descobri o quanto a sociedade distanciou-se da reflexão crítica necessária para o planejamento e a organização de uma cidade como obra e como direito de todos. Por isso, dedico também a todos aqueles que acreditam que a construção desta cidade seja possível, entre eles os “idealistas” e “utópicos” com os quais convivi.

Agradecimentos

Agradeço ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de participar de um curso que se destaca pela dedicação de seus professores (Programa Capes nota 6) e a Capes pela bolsa de doutorado que me foi concedida, sem a qual esta pesquisa não seria possível.

Agradeço ao orientador pelo seu esforço e dedicação na busca de referenciais teóricos capazes de orientar a pesquisa empírica e a formulação de conclusões que façam avançar o conhecimento acadêmico e se mostrem úteis para a sociedade.

Agradeço àqueles técnicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e do estado, às lideranças e representantes da sociedade civil, e aos representantes do mercado que contribuíram com esta pesquisa e manifestaram acreditar valer a pena dedicar parte de seu tempo para pensar e refletir sobre a cidade e seu futuro.

Agradeço aos meus colegas da turma de 2008 do curso de doutorado em Sociologia pelas trocas e pelo aprendizado coletivo. Aprendizado que poderia ser maior não fossem as rotinas burocráticas e a concepção dominante que valoriza a produção individual e restringe a formação de grupos de pesquisa, uma característica de nossas instituições acadêmicas.

Agradeço aos meus colegas do Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Espaço Público e Cidades contemporâneas e ao seu coordenador, meu orientador Professor Doutor Luciano Fedozzi, pela oportunidade de discutirmos e construirmos conhecimento sobre a cidade, a democracia e a esfera pública em um contexto em que nos ressentimos da falta de estudos de sociologia urbana no país.

Entretanto, além dos agradecimentos, faz-se necessário observar que a pesquisa revelou a ausência na sociedade de uma reflexão crítica sistemática que alimente a opinião pública com ideias e propostas consistentes para o planejamento e a organização de uma cidade cuja vocação seja a concessão do direito de cidadania para todos. As entidades da sociedade ainda não tematizam a cidade como o fazem com os temas econômicos e políticos, e quando a abordam esta aparece representada como uma colagem de fragmentos que se conflitam ou se excluem. Esta é uma abordagem em que a cidade perde parte significativa de seu potencial criador e onde a sociedade se deixa aprisionar por “forças invisíveis” que naturalizam os conflitos e as desigualdades urbanas. Por outro lado, a mesma sociedade que ainda não vê a cidade como sua responsabilidade e construção tomou iniciativas como a criação do Sistema de Planejamento Participativo, o Orçamento Participativo e o Fórum Social Mundial, indicativos de desejos e vontades de mudança e do seu potencial criador.

“Chegamos a um ponto em que não podemos mais aceitar o que disse Margaret Thatcher, que “não há alternativa”, e devemos dizer que deve haver uma alternativa. Deve haver uma alternativa para o capitalismo em geral. E nós podemos começar a nos aproximarmos dessa alternativa percebendo o direito à cidade como uma exigência popular internacional, e eu espero que possamos todos nos unir nessa missão.”

Discurso de abertura na Tenda Reforma Urbana

Fórum Mundial Social, Belém, 29 de janeiro de 2009

David Harvey

Resumo

Este é um estudo de caso de uma das grandes cidades brasileiras, Porto Alegre, cujas gestões municipais “apostaram”, desde o início do século XX, nas concepções e nos instrumentos de planejamento urbano para construir e organizar a ocupação e o uso do solo da cidade. Apesar disso, problemas urbanos típicos das cidades brasileiras, como a irregularidade fundiária, o déficit habitacional, a fragmentação social e a segregação urbana, cresceram e persistem até hoje. A investigação procura elementos que auxiliem a compreender porque o sistema de planejamento urbano, mesmo inovando com a introdução do planejamento participativo na elaboração do Plano Diretor e o próprio Orçamento Participativo (criados na década de 1990) – que descentralizaram as decisões na gestão local - se mostraram limitados para enfrentar este quadro. A pesquisa tem como compromisso ético contribuir para a construção de uma abordagem científica que questione as práticas dos órgãos estatais e as concepções de planejamento urbano e de cidade que se mostram incompatíveis com a construção de uma cidade que garanta a cidadania para todos e com o fortalecimento da sociedade civil. E, também, indicar possibilidades de construção de uma relação democrática entre o Estado, o mercado e uma sociedade civil que possa se expressar com autonomia em esferas públicas de debate sobre a cidade. O objeto de estudo são as representações dos atores-chave que interagem em espaços onde se debate e formula a política de planejamento urbano de Porto Alegre. A pesquisa analisa as representações destes atores visando responder como elas influenciam na sua ação e qual a sua repercussão no perfil que esta política assume. Utilizam-se as teorias da representação coletiva de Durkheim (2004) e da representação social de Moscovici (2003) como referências. A teoria geral da sociedade moderna e o conceito de sociedade civil contemporânea, de Habermas (1989, 1996) e Cohen-Arato (2001), permite analisar a ação social no contexto de emergência de novos atores e do surgimento de esferas públicas heterogêneas. Trata-se do tema cidade na sua relação com o processo de modernização da sociedade. O problema sociológico do estudo pode ser resumido na seguinte indagação: até que ponto as representações sociais sobre a cidade e o processo de planejamento urbano dos diversos atores que agem no espaço social de Porto Alegre influenciam nos resultados desta política pública? Entre as conclusões apresentam-se: o conceito de modernização que a pesquisa indicou como adequado para a análise empírica; como a sociedade civil questiona a representação de desenvolvimento social hegemônica no Brasil; as possibilidades de organização de um Sistema de Planejamento orientado para o desenvolvimento da sociedade civil; a importância das abordagens de Jacobs (2001) e de Harvey (1992) para a crítica do planejamento urbano, das ações governamentais e do mercado.

Palavras-chave: Representação de cidade. Cidade e modernidade. Cidade e sociedade civil. Cidade contemporânea. Cidade e Planejamento Urbano.

Abstract

This is a case study of a Brazilian city, Porto Alegre, whose municipal administrations bet, since the early twentieth century, the concepts and tools of urban planning to build and organize the occupation and land use in the city. Nevertheless, urban problems typical of Brazilian cities, such as irregular land, the housing deficit, social fragmentation and urban segregation, grew up and still persist today. The research seeks to elements that help to understand why the urban planning system, even innovating with the introduction of participatory planning in the preparation of the Master Plan and the Participatory Budget itself (created in 1990) - that have decentralized local management decisions - proved limited to face this situation. The research is ethical commitment to contribute to the construction of a scientific approach that questions the practices of state agencies and the concepts of urban planning and city that show incompatible with building a city that guarantees citizenship to all and the development of civil society. And also indicate possibilities of building a democratic relationship between state, market and civil society can express itself with autonomy in public spheres whose theme is the city. The study object is the representation of the key actors that interact in spaces where debate and formulates policy for urban planning of the city. The research analyzes the representations of these actors in order to answer how they influence their actions and what is its impact on the profile that this policy takes. They use the theories of collective representation of Durkheim (2004) and the social representation of Moscovici (2003) as references. The general theory of modern society and the concept of contemporary society, Habermas (1989, 1996) and Cohen-Arato (2001), to analyze social action in the context of the emergence of new actors and public spheres heterogeneous. The theme of the city is investigated in relation with the modernization of society. The sociological problem of the study can be summarized in the following question: to what extent the social representations of the city and the urban planning process of the actors who act in the social space of Porto Alegre influence the outcome of this policy? Among the conclusions are presented: the concept of modernization that the survey indicated as suitable for empirical analysis, such as civil society questions the hegemonic representation of social development in Brazil, the possibilities of organizing a Planning System oriented development civil society, the importance of approaches to Jacobs (2001) and Harvey (1992) for a critique of urban planning, government actions and market.

Keywords: Representation of the city. City and modernity. City and civil society. Contemporary city. City and Urban Planning.

LISTA DE FIGURAS

QUADRO 1 – Características do núcleo central do sistema central e do sistema periférico (representação social).....	26
DIAGRAMA 1 – Teoria social (dual): sistemas/mundo da vida.....	42
ESQUEMA 1- Modernização: trajetórias possíveis.....	44
MAPA 01 – Comparação entre volumetria que ilustra as alturas: PDDUA LC 434/99 (à esquerda) e PDDUA LC 646/09 (à direita).....	134
TABELA: 1 - Principais diferenças entre o PDDU (1979) e o PDDUA (1999): Concepção do modelo espacial.....	160
FIGURA 1 – Elementos constitutivos da esfera pública e da esfera privada no Brasil.....	54
FIGURA 2 - Relação entre representação social e realidade social na sociedade brasileira....	58
FIGURA 3 - Representação de Estado e sua relação com a sociedade civil e o mercado Início do Século XX ao final dos anos 1980	114
FIGURA 4 - A nova representação de Estado coordenador e sua relação com a sociedade civil e o mercado: Anos 1990	129
FIGURA 5 – Categorias centrais da representação de Cidade planejada: até fins dos anos 1980 e a partir dos anos 1990	131
FIGURA 6 – Ciclo da política de planejamento urbano – Pano Diretor.....	141
FIGURA 7 - A fragmentação dos saberes sobre a Cidade.....	194

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
PARTE I	
1 AS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA E DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL E A AÇÃO SOCIAL	19
1.1 A TEORIA DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA.....	20
1.2 A TEORIA DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL.....	22
1.3 A AÇÃO SOCIAL ORIENTADA PARA O SUCESSO ECONÔMICO E O NOVO MODO DE VIDA DOMINANTE NA SOCIEDADE MODERNA.....	30
1.4 AÇÃO SOCIAL ORIENTADA PARA A ORGANIZAÇÃO DA VIDA E DO BEM ESTAR E A AÇÃO ORIENTADA PARA O SUCESSO ECONÔMICO E POLÍTICO.....	40
1.5 A AÇÃO SOCIAL E A TEORIA GERAL DE SOCIEDADE.....	41
1.6 O POTENCIAL TRANSFORMADOR DA SOCIEDADE CIVIL: UMA ALTERNATIVA PARA A “GAIOLA DE FERRO” DE WEBER.....	43
1.7 ESPAÇOS PÚBLICOS DE CONVERSAÇÃO COMO ESFERA PÚBLICA ONDE SE PRODUZ A OPINIÃO PÚBLICA AUTÊNTICA.....	46
1.7.1 A Esfera Pública da Sociedade Moderna.....	46
1.7.2 A Esfera Pública e a Ação Comunicativa.....	50
1.7.3 Esfera Pública e Esfera Privada no Brasil.....	53
1.7.4 A Representação Social da Esfera Pública no Brasil	56
1.8 REPRESENTAÇÃO SOCIAL: A DEFINIÇÃO QUE ORIENTA A INVESTIGAÇÃO	60
2 REFERÊNCIAS PARA A ABORDAGEM TEÓRICA DA CIDADE CONTEMPORÂNEA	62
2.1 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA SOCIEDADE.....	62
2.1.1 A Teoria da Modernização de Habermas	63
2.1.2 A Modernização e a Modernidade Brasileira.....	68
2.1.3 O Hibridismo da Modernização Brasileira.....	73
2.2 A MODERNIZAÇÃO E A CIDADE.....	77
2.2.1 A Modernização da Cidade como Processo de Desconstrução e Reestruturação de Representações e Práticas Sociais	81
2.2.2 A Modernização que Destrói a Confiança no Outro, no Espaço Público e na Autoridade Pública.....	83
2.2.3 Espaços que Geram Interações Fortes e Espaços que tem Vida Pública Escassa....	84
2.2.4 A Concepção de Bairro Planejado dos Planejadores.....	85

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	87
3.1 OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA SOCIOLÓGICO E HIPÓTESES.....	87
3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO.....	89
3.2.1 A Organização do Corpus da Pesquisa.....	95
3.2.2 O Mapeamento de Temas e das Questões do Roteiro da Entrevista.....	97
3.2.3 O Contato com os Atores e as Observações de Campo.....	99
3.2.4 As Fontes Secundárias de Informação	102

PARTE II

4 O PROCESSO HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE: ESTADO, MERCADO, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO.....	103
4.1 DE 1914 ATÉ FINS DA DÉCADA DE 1960: O PRIMEIRO PLANO DIRETOR DE 1959.....	103
4.2 DÉCADA DE 1970 ATÉ FINS DA DÉCADA DE 1980: O SEGUNDO PLANO DIRETOR (PDDU).....	108
4.3 DÉCADA DE 1990: O TERCEIRO PLANO DIRETOR (PDDUA).....	115
4.4 ANOS 2000: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR.....	132
4.5 CONCLUSÕES DA ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO...139	
5 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A CIDADE E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE.....	150
5.1 A ANÁLISE SEGUNDO OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: ENTREVISTAS, QUESTIONÁRIOS E ARTIGOS.....	150
5.2 A REPRESENTAÇÃO DOS ATORES VINCULADOS AO ESTADO.....	151
5.2.1 A Representação de Servidor do Governo Estadual.....	152
5.2.2 A Representação de Servidor do Ministério Público Estadual.....	155
5.2.3 A Representação de um Técnico da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM).....	157
5.3 A REPRESENTAÇÃO DE CIDADE DO GOVERNO MUNICIPAL.....	163
5.4 A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DE UM REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO....	171
5.5 A REPRESENTAÇÃO DE AGENTES DO MERCADO SOBRE A CIDADE.....	175
5.5.1 A Representação das Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.....	176
5.5.2 A Representação do Setor Lojista	179
5.5.3 A Representação de Cidade dos Agentes do Setor Imobiliário.....	182

5.5.4 A Representação de Cidade do Setor do Comércio Varejista de Rua.....	186
5.6 A REPRESENTAÇÃO DO SINDICATO DOS ARQUITETOS DO RS – SAERGS.....	190
5.7 A REPRESENTAÇÃO DE CIDADE E PLANEJAMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	195
5.8 ALGUMAS REPRESENTAÇÕES DA OPINIÃO PÚBLICA.....	212
5.9 O COMPORTAMENTO DOS ATORES DIANTE DA PESQUISA SOBRE O TEMA DA CIDADE E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO.....	218
6 CONCLUSÕES	223
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	235
8 ANEXOS	248

INTRODUÇÃO

Porto Alegre é uma das grandes cidades brasileiras cujas gestões municipais “apostaram” desde o início do século XX nas concepções e nos instrumentos de planejamento urbano para construir e organizar a ocupação e o uso do solo da cidade. Apesar disso, problemas urbanos típicos das cidades brasileiras, como a irregularidade fundiária, o déficit habitacional, a fragmentação social e a segregação urbana, cresceram e persistem até hoje. A investigação procura elementos que auxiliem a compreender porque o sistema de planejamento urbano, mesmo inovando com a introdução do planejamento participativo na elaboração do Plano Diretor e o próprio Orçamento Participativo (criados na década de 1990) – que descentralizaram as decisões na gestão local - se mostraram limitados para enfrentar este quadro. Esses elementos podem contribuir para uma atitude crítica frente a essa realidade, que representa um entrave para o direito universal à cidade e uma ameaça para a sustentabilidade da metrópole.

A pesquisa, neste sentido, tem como compromisso ético contribuir para a construção de uma abordagem científica que questione as práticas dos órgãos estatais e as concepções de planejamento urbano e de cidade que se mostram incompatíveis com a construção de uma cidade que garanta a cidadania para todos e com o fortalecimento da sociedade civil. E, também, indicar possibilidades de construção de uma relação democrática entre o Estado, o mercado e uma sociedade civil que possa se expressar com autonomia em esferas públicas de debate sobre a cidade.

O estudo se estrutura em duas partes: a PARTE I, que apresenta o referencial teórico e metodológico utilizado, e a PARTE II, que trata da investigação empírica.

A PARTE I está dividida em três capítulos: O Capítulo 1 trata das teorias da representação coletiva de Durkheim e da representação social de Moscovici e a relação destas com a ação dos atores; O Capítulo 2 apresenta as referências teóricas utilizadas para a abordagem sobre a cidade contemporânea; O Capítulo 3 versa sobre a estratégia metodológica, o objeto do estudo, o problema sociológico e as hipóteses da pesquisa.

No Capítulo 1 as teorias de Durkheim (2004) e de Moscovici (2003) são cotejadas com a teoria de Weber (1969, 2004) que oferece elementos para a investigação da ação social que se tornou dominante na sociedade moderna capitalista. A teoria habermasiana da ação comunicativa e da ação estratégica é utilizada como crítica à abordagem weberiana que universaliza a racionalidade instrumental dos sistemas econômico e político. A teoria geral da sociedade moderna e o conceito de sociedade civil contemporânea, de Cohen-Arato (2001),

são utilizados para analisar a ação social em contexto de emergência de novos atores e do surgimento de esferas públicas que se diferenciam da esfera pública burguesa. Ainda neste capítulo, se investiga a relação entre o conceito de espaço público de conversação, de Moscovici (2003), e a esfera pública como discutido por Jovchelovitch (2000), que retoma a obra de Habermas (1984), e por Avritzer (1999) e Costa (2002) que apresentam críticas e ponderações ao conceito de Habermas (1984), quando este é utilizado para analisar experiências de participação da sociedade civil no Brasil. No final do capítulo, reelaboramos o conceito de Representação Social, a partir da leitura transversal que percorre os diferentes autores acima citados, objetivando obter um conceito que oriente a investigação da representação dos atores envolvidos no processo de planejamento da cidade.

No Capítulo 2 faz-se uma reflexão sobre o processo de modernização da sociedade e sua relação com o desenvolvimento da cidade. Decidiu-se investigar o referencial teórico relativo ao desenvolvimento da cidade considerando que as representações sociais investigadas são aquelas que estão relacionadas com o processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano e, portanto, com os temas que dizem respeito à cidade. Utiliza-se a Teoria Social de Habermas (1989, 1996), que permite estudar a urbanização e a industrialização como resultados do processo de modernização que se desenvolve, segundo o autor, a partir de quatro tipos de processos: os processos de diferenciação, de racionalização, de autonomização e de dissociação. Esta Teoria da Modernização, também utilizada por Cohen-Arato (2001) para o estudo da sociedade civil contemporânea, deixa espaço para a investigação sobre as possibilidades de construção de um projeto de sociedade emancipado das amarras criadas pela razão instrumental. A partir desta Teoria, aborda-se a modernização como um processo fruto da ação social de atores que orientam a sua ação a partir de uma representação do mundo social e natural, como analisado no Capítulo 1 que trata da teoria da representação social. Neste capítulo 2, recorre-se ainda a Harvey (1992) e Jacobs (2001) para avaliar o impacto da modernização ocidental sobre as grandes cidades, e a Faoro (1992) e Soares (1996) visando buscar as especificidades da modernização e da modernidade brasileira e do “*modus operandi*” das elites condutoras do processo de modernização do País.

No Capítulo 3, o objeto do estudo trata das representações dos atores-chave que interagem os espaços onde se debate e formula a política de planejamento urbano de Porto Alegre. O problema sociológico se debruça sobre a questão das representações sociais sobre a cidade e o processo de planejamento urbano e sua relação com o perfil que esta política pública assumiu historicamente. As hipóteses buscam responder ao problema investigando a partir das seguintes questões: a representação social hegemônica sobre o que deve ser o

processo de planejamento urbano e a cidade; se esta representação influencia na manutenção das práticas estatais tradicionais e do perfil da política de planejamento urbano desenhada pelo mercado; e se o processo histórico de planejamento urbano e de estruturação das instituições estatais favorece ou não o envolvimento da sociedade civil e a tematização da cidade pelas entidades da sociedade em geral.

Ainda no mesmo Capítulo, são apresentadas as técnicas que permitem reconstituir as representações sociais dos atores-chave presentes em textos oficiais (por meio da análise sócio-histórica dos diferentes contextos da produção da política de planejamento urbano de Porto Alegre), nos documentos de entidades da sociedade civil e nos discursos sistematizados pelas entrevistas realizadas (utilizando-se da análise discursiva que procura investigar os temas que são relevantes para os atores), além das práticas observadas nas arenas onde atuam os atores¹ (por intermédio da análise da conversação, onde observa-se quem fala, de que posição social o ator fala, se todos podem falar, se a maioria ouve, se as falas estão superpostas e o tipo de argumentação e contra-argumentação utilizados). Aqui, apresenta-se a metodologia da análise discursiva proposta pela hermenêutica de profundidade de Thompson (1995) e os estudos das representações sociais (Franco, 2004; Mazzotti, 2002; Spink, 20002; Guareschi e Jovchelovitch, 2002). Neste Capítulo, também são comentados os estudos da Política Pública conforme Aguilar Villanueva (2004), Souza (2003) e Frey (2000), que são utilizados como referência para a análise dos processos de planejamento urbano como Política Pública. E, ainda, o estudo de Covre (1983) que orienta a análise da burocracia estatal e os estudos de Cortes (1996) e de Fedozzi (2001, 2000) que orientam a análise da participação da sociedade civil. A seguir, o *corpus* da pesquisa (que contém o conjunto de informações presentes nos textos oficiais e não oficiais, notícias da imprensa e nas entrevistas com atores-chave) com sua distribuição em três grupos de atores segundo sua vinculação com o mercado, o Estado e a sociedade civil. Na sequência, relacionam-se os “temas” que foram identificados como estruturantes do debate sobre o planejamento urbano e que “emergiram” do referencial teórico (Harvey, Jacobs, Faoro, Soares, Avritzer, Costa), dos textos (processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre do início do século XX ao início dos anos 2000) e dos discursos e das práticas observadas nos fóruns de debate. E o conjunto de questões desdobradas destes temas que deram origem ao roteiro (ANEXO D – QUESTIONÁRIO – Cidade moderna e planejamento urbano) construído para orientar as entrevistas e a aplicação do questionário. Decidiu-se incluir neste Capítulo 4 algumas

¹ Arenas como seminários, audiências públicas e sessões da Câmara de Vereadores Municipal.

observações sobre o comportamento dos atores diante dos temas da cidade e do processo de planejamento urbano, pois elas tem relação com as hipóteses da pesquisa. Por fim, relacionam-se as fontes secundárias de informação e sua contribuição para a caracterização dos ciclos do planejamento urbano com suas diferenças e especificidades, sobre a criação, os problemas e o atual funcionamento do sistema de planejamento urbano, a definição dos temas e questões que estruturam o debate sobre a esta política pública, a identificação da arquitetura das arenas públicas, e a identificação dos desdobramentos recentes relacionados com a reformulação do Plano Diretor.

A PARTE II é constituída pelos Capítulos 4 e 5. O Capítulo 4 investiga as representações sociais a partir da análise reconstrutiva do processo histórico de planejamento urbano em Porto Alegre; o Capítulo 5 analisa as representações sociais dos atores sobre a cidade e o processo de planejamento urbano em Porto Alegre.

No Capítulo 4, é analisado o processo de planejamento praticado em Porto Alegre desde o início do século XX até o início dos anos 2000. Foram investigadas as iniciativas dos governos nas décadas de 1930, 1940 e 1950, que culminaram com a elaboração do Plano Diretor de 1959, e a década de 1960, em que os governos buscaram sistematizar a legislação urbana. As décadas de 1970, 1980 e 1990 tem os Planos Diretores de Porto Alegre de 1979 (PDDU) e de 1999 (PDDUA) como foco de investigação. Procurou-se dar destaque para a investigação de continuidades e de rupturas como àquelas relacionadas com a participação social e as práticas das instituições estatais e dos governos. Neste Capítulo, elaboram-se as representações dos governos sobre a cidade, o Estado e a participação da sociedade civil, para o período que vai do início do século XX ao final dos anos 1980, assim como a nova representação da interação Estado-sociedade civil-mercado que se estabelece nos anos 1990. Ao final da seção que analisa a década de 1990, quando surge o terceiro Plano Diretor (PDDUA), apresentam-se as categorias centrais da representação de cidade planejada em dois períodos: o período que vai do início do século XX até fins dos anos 1980 e a partir dos anos 1990. Na última seção, que investiga a revisão do Plano Diretor (década de 1990), buscou-se identificar como os atores-chave representaram o processo de planejamento e a cidade neste último período, analisando-se como eles se posicionaram a respeito da verticalização para a região central da cidade e relativamente a temas que dizem respeito à qualidade do espaço urbano. Ao final do Capítulo, são apresentadas as conclusões da análise do processo histórico de planejamento urbano.

No Capítulo 5, as representações sociais sobre a cidade e o processo de planejamento urbano em Porto Alegre são investigadas por meio das técnicas de entrevistas, de

questionários e da análise de textos publicados na mídia. Primeiramente, avalia-se o processo que buscou realizar as entrevistas e aplicar os questionários com os atores-chave representantes das dimensões do espaço social onde se debate e formula a política de planejamento urbano. As seções seguintes desenharam as representações dos atores vinculados ao Estado (técnicos, membros do governo, vereadores), ao mercado (setores lojista e imobiliário) e à sociedade civil (Sindicato dos Arquitetos do RS, movimentos sociais, Orçamento Participativo e Associações de Moradores). Também se investigou a representação de parte da opinião pública por meio de matérias escritas por pessoas que atuam como formadores de opinião. Após, analisou-se o comportamento dos atores diante do tema cidade e sua relação com o processo histórico de planejamento. Concluiu-se com uma avaliação sobre as arenas públicas organizadas pelo Executivo, pelo Legislativo e pela grande mídia (e o seu papel diante da opinião pública), as arenas legitimadas pelo conhecimento técnico e pelo saber dos movimentos da sociedade civil e qual a importância da esfera pública para as democracias e para as cidades. E, finalmente, qual seria o grande desafio da Cidade contemporânea na busca da emancipação, especialmente para os grupos organizados da sociedade civil.

Por fim, tendo-se em conta os referenciais teóricos que orientaram a construção do problema, a formulação das hipóteses e o desenvolvimento da pesquisa empírica, são apresentados os elementos que constituem as conclusões do estudo.

PARTE I

1 AS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA E DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL E A AÇÃO SOCIAL

Neste capítulo, faz-se uma análise das teorias da representação coletiva de Durkheim e da representação social de Moscovici com os objetivos de esclarecer as relações existentes entre as representações dos atores sociais e a ação destes, e buscar uma definição conceitual de representação que sirva de referência teórica para o estudo e a compreensão da representação social dominante sobre o processo de planejamento urbano e a cidade. Em Durkheim e Moscovici encontramos pontos de convergência sobre as características e a função social da construção simbólica que sintetiza a representação de mundo de uma sociedade. As teorias de Durkheim e de Moscovici são cotejadas com a teoria de Weber que oferece elementos para a investigação da ação social que se tornou dominante na sociedade moderna capitalista, a ação orientada para o sucesso econômico. De Christopher Hill, resgatamos algumas de suas investigações sobre o contexto social revolucionário da Inglaterra do século XVI e XVII em que a ação social orientada para o sucesso econômico se impõe sobre a ação tradicional e as ações contestatórias e de caráter utópico. O objetivo deste retorno, ao contexto revolucionário da Inglaterra, é o de resgatar a diversidade de atores e de concepções que estavam presentes na luta travada contra os poderes constituídos, da nobreza e da igreja, e sua representação de como deve ser a vida em sociedade. Este é um contexto em que a burguesia é apenas um dos grupos que lutavam contra a ordem social dominante e sua representação de mundo. A teoria habermasiana da ação comunicativa e da ação estratégica, ou ação instrumental, que apresenta os possíveis usos da linguagem em sociedade (a pragmática universal), é utilizada como crítica à abordagem weberiana que universaliza a racionalidade dos sistemas (econômico e político), e como possibilidade para a realização de um processo de racionalização organizado a partir dos objetivos do mundo da vida. A teoria geral da sociedade moderna e o conceito de sociedade civil contemporânea, de Cohen-Arato, permite analisar a ação social em contexto de emergência de novos atores e do surgimento de esferas públicas que se diferenciam da esfera pública burguesa, como descrita por Habermas.

No final do capítulo, reelaboramos o conceito de Representação Social, a partir da leitura transversal que percorre os diferentes autores acima citados, objetivando obter um

conceito que oriente a investigação da representação dos atores envolvidos no processo de planejamento da cidade.

Espera-se que a análise da contribuição teórica destes autores e o conceito reelaborado de Representação Social contribua para esclarecer porque os atores optam por uma determinada ação e não por outra quando da tomada de decisão nos contextos sociais onde interagem.

1.1 A TEORIA DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA

Marcel Mauss considera o curso ministrado por Durkheim em 1913-1914 como a “coroação da obra filosófica de Durkheim”. Neste curso, Pragmatismo e Sociologia², Durkheim procura formular uma teoria das representações compatível como o racionalismo francês. Em *Les Formes élémentaire de la vie religieuse*, Durkheim propõe que categorias como espaço, gênero, número, causa, substância e personalidade, têm uma origem religiosa e que elas emergem da vida social ou da experiência, em particular das praticas rituais de uma sociedade. Para Durkheim, “as categorias e os conceitos são ‘representações coletivas’ e não somente o resultado da experiência individual”. A sociedade tem um papel preeminente, mas o indivíduo tem um papel ativo, pois é o responsável pelas mudanças sofridas pelos conceitos ao longo do tempo. Durkheim opõe-se ao pragmatismo individualista de William James e se aproxima, segundo Gregory Stone (1967), do interacionismo simbólico de George Herbert Mead. (DURKHEIM, 2004, p. 9 -14).

Na concepção de Durkheim a sociedade é o fundamento preexistente que hierarquiza e regula interações individuais, mas o indivíduo tem seu papel transformador. Na presente pesquisa, se assume o conceito de sociedade como uma estrutura que hierarquiza posições sociais de indivíduos e grupos, como o espaço social hierarquizado de Bourdieu³, que admite mudanças provocadas pela ação dos atores, mas que impõe resistências e que define possibilidades limitadas de transformação social.

Durkheim trata os conceitos como uma oposição às sensações e às imagens. Pensar o mundo logicamente é diferente de pensá-lo através das sensações e das imagens transmitidas pela experiência individual e particular. Pensar logicamente é pensar o particular de uma forma diferente de como ele se apresenta aos sentidos. “Pensar conceitualmente é pensar o

² Este curso foi resgatado por Armand Cuvillier em 1955, a partir de anotações de estudantes de Durkheim, pois o manuscrito original foi perdido. (DURKHEIM, 2004, p. 9)

³ BOURDIEU, Pierre. Segunda parte: A economia das práticas. In: **A distinção: crítica social do julgamento**. EDUSP. SP. 2007. p. 95 – 239.

variável, subsumi-lo sob o imutável.” É a ação intelectual que busca extrair das experiências particulares algo de geral e universal. “O conceito é universal” ou pelo menos “universalizável entre homens de uma mesma civilização. Ele é comum ou comunicável a todos os homens que possuem a mesma linguagem. Não podemos dizer: meu conceito como dizemos: minha sensação”. O conceito está além das contingências individuais. E “[...] são esses conceitos que servem de ponto de partida a nossas discussões e aos nossos raciocínios.” [...] “O conceito, que tem, antes de tudo, um papel prático, [...] uma verdadeira maravilha que nos permite dominar tempo e espaço.” (DURKHEIM, 2004, p. 184 -221).

O modo de pensar conceitualmente nos permite ir além do aqui e do agora da experiência, desembaraçando-nos das amarras da realidade sensível, e focar no aspecto desejado de uma realidade multidimensional. Daí depreende-se que a representação conceitual é um instrumento que orienta a ação dos atores sociais para além da experiência imediata. Mas esta ação não se origina do movimento “natural” das coisas do mundo sensível, mas resulta do agir do ser que “cessa o movimento e o produz em seguida”; do ser que desenvolve a capacidade de criar lacunas na ação, de barrar o rumo natural da ação estimulada pelo mundo sensível e imprimir-lhe uma nova direção. (DURKHEIM, 2004, p. 184).

Existem, nesta abordagem de Durkheim, duas formas de representar o mundo: a representação lógica que busca escapar da prisão em que se encontra a experiência individual, do aqui e do agora; e a representação que o indivíduo elabora a partir da experiência adquirida através de seus sentidos. A primeira é utilizada pelas ciências e pelos cientistas, e a segunda pelos indivíduos comuns que fazem parte de uma sociedade.

A concepção de Durkheim (2004) que distingue o conceito, que é universalizável entre homens de uma mesma civilização e comunicável a todos os homens que possuem a mesma linguagem, das sensações e as imagens que são incomunicáveis ao outro, e que podem apenas despertar algo semelhante por associação, pode dar margem a uma preferência para a representação lógica em detrimento da representação construída a partir dos sentidos. Esta observação é importante, pois permite diferenciar os dois tipos de representação de mundo além de alertar para o erro de querer submeter a representação social que orientou a ação da maioria dos indivíduos das sociedades, por um longo período histórico, a uma forma de pensar o mundo restrita a poucos indivíduos e relativamente recente na história da humanidade. As representações de mundo originárias da experiência acumulada através dos sentidos, que não utilizavam o pensamento lógico como pensar dominante, organizaram sistemas de crenças que deram unidade e estabilidade para várias sociedades que precederam civilizações como a grega, que sistematizou o pensamento filosófico ocidental. Esta abordagem permite olhar para

o mundo social contemporâneo como uma sociedade onde interagem duas formas básicas de representar o mundo que se influenciam mutuamente: a representação científica do mundo e a representação do senso comum. As duas têm grande utilidade social, independentemente da representação do senso comum entrar em conflito, em muitos aspectos, com as leis do mundo natural e com a representação científica. A representação científica também conflita, por exemplo, com a representação artística do mundo, e às vezes com a ética quando se propõe a conhecer para dominar o mundo natural em favor de um grupo social.

Para Durkheim (2004), as representações têm origem coletiva: “são feitas de todos os estados mentais de um povo, de um grupo social que pensa em comum.” As representações tem prestígio porque tem o aval coletivo, e por isso tem o poder de se impor. Tem uma “energia psicológica” maior do que as que se originam dos indivíduos. As ideias contidas na representação coletiva se originam de indivíduos e grupos, mas percorrem um “longo” percurso de críticas vindas de agentes institucionais, individuais e de grupos que as transformam, antes de tornarem-se dominantes na sociedade. (DURKHEIM, 2004, p. 187).

Durkheim (2004) afirma que “as experiências de todos os indivíduos se criticam a si próprias. Os conceitos elaborados pela massa e aqueles que os sábios elaboram não são de natureza essencialmente diversa”. (DURKHEIM, 2004, p. 221)

Nesta perspectiva, pode-se tratar o contexto das representações como um cenário em que a representação do senso comum interage com a representação científica produzindo uma representação coletiva típica de um momento histórico em que o pensamento científico subordinou as demais formas de pensar o mundo, sem, contudo, eliminá-las. Cada um dos modos de pensar o mundo utiliza procedimentos próprios e se propõe a diferentes objetivos. Não tem sentido utilizar o método científico para provar a inexistência de Deus ou a superioridade da experiência do pensar lógico sobre a experiência da criação artística. São representações que mostram dimensões diversas de um mundo multifacetado e que orientam e enriquecem a ação individual e coletiva. Pode-se assim conceber a representação coletiva, na sociedade contemporânea, como uma combinação sintética de diferentes representações: a científica, a religiosa, a artística, a ética, que, criticando-se sistematicamente, chegam a novas sínteses que caracterizam a representação coletiva de um período histórico.

1.2 A TEORIA DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Moscovici (2003) define representação social como “certo modelo recorrente e compreensivo” composto por “imagens, crenças e comportamentos simbólicos.”. A

representação social se assemelha a teoria que ordena ao redor de um tema uma série de proposições. Ela possibilita que coisas e pessoas sejam classificadas, que suas características sejam descritas e seus sentimentos e ações sejam explicados. A representação social se constitui de um conjunto de valores que viabilizam a hierarquização e de modelos que orientam a ação. (MOSCOVICI, 2003, p. 209 - 210)

Para Moscovici (2003), o fundamental é descobrir como os atores representam as coisas do mundo, pois a realidade social depende, em parte, daquilo que a sociedade imagina de si mesma, e compreender as consequências das ideias e imagens contidas nas representações dos grupos sociais. Para o autor, trata-se de entender porque os indivíduos usam mal as regras da lógica, a experiência e a razão? Segundo ele, “Entre essas causas estão, em primeiro lugar, os problemas afetivos, mas, sobretudo, as influências sociais que irão submeter o aparato psíquico a pressões externas.” (MOSCOVICI, 2003, p. 168 - 169).

Segundo Moscovici (2003), a maioria das pessoas sucumbe às influências sociais cedendo diante dos hábitos e aceitando enganos e pretensas necessidades imaginadas. O autor coloca o indivíduo no centro da análise que busca entender porque este comete enganos ao agir, e relaciona estes enganos aos contextos sociais que o impelem a agir deste modo. Esta abordagem de Moscovici permite relacionar a ação dos indivíduos com a pressão exercida por grupos da sociedade que buscam impor sua representação sobre como deve ser a vida em sociedade, ao conjunto da sociedade.

Para Moscovici (2003), são as crenças, e não o conhecimento e a técnica, sobre a vida em comum, sobre como as coisas devem ser, o que é justo, o que é belo e o que é verdadeiro, que provocam impacto sobre os modos de se comportar, de sentir e de permutar bens. São estas crenças que tornam os indivíduos passivos em indivíduos que participam de ações coletivas.

Moscovici (2003) afirma:

as sociedades se despedaçam se houver apenas poder e interesse que unam as pessoas, se não houver uma soma de ideias e valores em que elas acreditam, que possam uni-las através de uma paixão comum que é transmitida de uma geração a outra. [...] o que as sociedades pensam de seus modos de vida, os sentidos que conferem a suas instituições e as imagens que partilham, constituem uma parte essencial de sua realidade e não simplesmente um reflexo seu. (MOSCOVICI, 2003, p. 173)

A “pressão” dos grupos sociais influencia nossas crenças e nossa visão de mundo podendo introduzir explicações não racionais em nossa representação social. Na abordagem

de Moscovici (2003) a ação baseada em explicação não racional é um elemento importante para se compreender a ação em sociedade.

A importância dada por Moscovici (2003) para a ação não racional⁴ nas sociedades implica em considerar que as teorias da ação racional não são suficientes para explicar a ação do indivíduo e dos grupos. Na perspectiva de Moscovici (2003) esta ação não pode ser vista como um simples desvio ou engano. Devem-se estudar as origens e as motivações desta ação não racional nos contextos sociais em que elas são produzidas para que se possa compreender a ação dos indivíduos e grupos na sociedade.

Moscovici (2003) cita Weber para dar ênfase ao papel que a representação social desempenha na orientação da ação dos indivíduos. Nesta abordagem:

Esses conceitos de entidades coletivas que são encontrados tanto no senso comum, como em outras formas de pensamento, possuem um sentido nas mentes das pessoas individuais, parte como algo realmente existente, parte como autoridade normativa. [...] Os atores, portanto, orientam, em parte, sua ação em conformidade com eles e nessa atividade as ideias possuem uma influência causal poderosa, muitas vezes decisiva, no curso da ação de indivíduos concretos. (WEBER, 1972, p.14 apud MOSCOVICI, 2003, p. 176 - 179).

Estas crenças, produto da interação conflitiva de grupos e instituições, são fundamentais para a constituição da identidade social dos indivíduos e na orientação da sua ação dentro destas estruturas e na sociedade. A produção simbólica da sociedade atua sobre os indivíduos que passam a pensar sobre estes símbolos e não sobre os objetos naturais, como nos rituais que tem como principal objetivo “manter a comunidade, revigorar o sentido de pertencer a um grupo, inflamar a crença e a fé.” (MOSCOVICI, 2003, p. 176 - 179).

Moscovici (2003) está de acordo com Durkheim para quem as religiões, que esboçaram os princípios básicos dos conceitos que tornaram possível a filosofia e a ciência, substituíram o pensamento organizado a partir das impressões sensoriais (individuais) por uma nova maneira de imaginar o real, o pensamento coletivo, que orienta a ação coletiva.

Moscovici (2003) propõe diferenciar as representações de mundo existentes em: a) representações comuns cujo núcleo consiste em crenças e b) representações comuns fundamentadas em conhecimentos. Uma sociedade baseada na primeira teria por característica uma psicologia social em que domina a afetividade, a indiferença à contradição, a mobilidade da fronteira entre externo e interno, maior homogeneidade no conteúdo, e poucos espaços

⁴ Dostoiévski (2008) apresenta, em minúcias, a psicologia de personagens dominados e conduzidos pelas paixões não racionais.

para variações individuais. Uma sociedade fundamentada no conhecimento teria uma psicologia social baseada na não contradição, na distinção entre interno e externo, na permeabilidade para a experiência, para o erro e o acerto, e certa liberdade para a linguagem e as faculdades críticas do indivíduo. (MOSCOVICI, 2003, p. 189).

Analisando a época atual ele destaca que emerge o problema da racionalidade moderna em que a ciência e a tecnologia buscam substituir formas de vida mental e social tradicionais. O pensamento científico é “elevado à categoria de norma de todo pensamento, e sua lógica tomada como única lógica viável, estigmatiza, sem examiná-los, todos os pensamentos e crenças diferentes, relegando-os a uma categoria inferior.” Nesta perspectiva, Moscovici lança a crítica ao modo de pensar e representar o mundo da sociedade capitalista moderna que pode fundamentar uma abordagem sociológica crítica capaz de fazer um contraponto aos campos do conhecimento que buscam eliminar outras possibilidades de ver e interagir com o mundo. Uma sociologia crítica do discurso científico racional que se apresenta como o resultado de um desenvolvimento superior sobre todas as demais formas de pensar e ordenar o mundo, e que se propõe como única via possível para o futuro da humanidade. Uma crítica que enfrente o pensamento positivo que, apoiado nas conquistas da tecnologia, captura o indivíduo em seus desejos e o aprisiona ao modo de vida das facilidades ofertadas pelo mercado globalizado que produz “conforme as necessidades de cada um”. (MOSCOVICI, 2003, p. 194, 195).

Nesta perspectiva, para Moscovici (2003), é “legítimo supor que todas as formas de crença, de ideologias, de conhecimento, incluindo até mesmo a ciência, são de um modo ou outro, representações sociais.” Ele propõe diferenciar as representações pela maneira como elas ordenam seu conteúdo e representam os homens, os acontecimentos, e as coisas. Haveria representações que se apresentam como um universo consensual e as que se mostram como um universo reificado. (MOSCOVICI, 2003, p. 198, 199).

Se as representações se configuram como universo consensual (onde podemos identificar o indivíduo como ser social capaz de interagir autonomamente e de dar sentido ao mundo) ou como universo reificado (onde o indivíduo aparece como objeto, ser alienado, e como mercadoria), então pode-se buscar estes elementos na representação dos atores, através de entrevistas com indivíduos e da pesquisa em documentos elaborados por grupos e instituições.

Uma das características das representações é sua permeabilidade às influências recíprocas, provocadoras de mudanças. Moscovici (2003) cita o exemplo das explicações biológicas que passam a fazer parte do senso comum quando o tema é a AIDS ou a ecologia;

e a assimilação pelas teorias da personalidade ou do caos de ideias presentes no senso comum. No caso da AIDS, interagiram representações religiosas (liberdade sexual), representações médicas (causas da doença), e representações políticas (fabricação do vírus pela CIA) produzindo “uma colcha de retalhos cognitiva e social.” Um processo de produção das representações sociais que ocorre “nos lugares públicos, através desse processo de comunicação que nunca acontece sem alguma transformação.” Um processo que ocorre em espaços públicos e onde interagem indivíduos, grupos e instituições dotados de diferentes recursos e com capacidades diferenciadas para influenciar na produção da representação social que se tornará dominante na sociedade. Moscovici (2003) entende esta produção como um processo dinâmico onde circula o conhecimento em que grupos se influenciam. “A influência é exercida em duas direções e é recíproca: da maioria em direção à minoria e da minoria em direção à maioria.” Ela pode ser uma influência que objetiva a transformação ou a conservação. O poder de influência de um indivíduo depende de seu estilo de comportamento “que leva a outras pessoas a intenção do ator.” Mas, para ter efeito, o estilo comportamental deve ser compartilhado pela maioria que deve entender o seu sentido. (MOSCOVICI, 2003, p. 203 – 205; 352 -357; 359).

Mazzotti (2002, p.23), citado por Franco (2004), apresenta a representação do indivíduo como desigualmente permeável às influências recíprocas. Ela se comporia, por um lado, de elementos estruturais e resistentes, e, por outro, de elementos mais flexíveis às mudanças (QUADRO 1).

QUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DO NÚCLEO CENTRAL E DO SISTEMA PERIFÉRICO (representação social)

Núcleo Central	Sistema Periférico
Ligado à memória coletiva e à história do grupo	Permite a integração das experiências e das histórias individuais
Consensual: define a homogeneidade do grupo	Suporta a heterogeneidade do grupo
Estável, coerente e rígido	Flexível, suporta contradições
Resiste à mudança	Transforma-se
Pouco sensível ao contexto imediato	Sensível ao contexto imediato
Gera a significação da representação e determina sua organização	Permite a adaptação à realidade concreta e a diferenciação do conteúdo: protege o sistema central

FONTE: Mazzotti (2002, p.23)

Para a construção das representações sociais através do estudo de casos em que são utilizadas técnicas de análise dos dados coletados, Spink, toma por referência o trabalho de Jodelet (1989a apud Spink 2002), para quem o campo de estudo das representações sociais envolve o estudo do “conhecimento prático orientado para a compreensão do mundo e para a comunicação” e das “construções com caráter expressivo, elaborações de sujeitos sociais sobre objetos socialmente valorizados.” (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH (Org.), 2002, p. 117 - 118).

Para estes autores, as representações sociais são estruturas cognitivo-afetivas, que não podem ser reduzidas ao seu conteúdo cognitivo, e precisam ser entendidas a partir do contexto que as produz e a partir da sua funcionalidade nas interações sociais cotidianas. Isto é, as representações sociais só podem ser explicadas conhecendo-se o contexto de sua produção e seu papel nas interações sociais. As representações sociais são constructos socialmente estruturados, pois, nesta teoria, o indivíduo tem uma história pessoal e social, ele está “inscrito numa situação social e cultural definida” e suas respostas individuais são manifestações de tendências do seu grupo ou instituições das quais participa. As representações sociais podem ser vistas como estruturas organizadoras da identidade do grupo social e dos indivíduos pertencentes a ele. (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH (Org.), 2002, p. 120).

Duas forças operam sobre a elaboração das representações sociais: a força dos conteúdos que circulam na sociedade e a força do processo de interação social na busca da manutenção de identidades coletivas. Tem-se a justaposição de dois textos: o texto sócio-histórico (construções sociais de nossa subjetividade) e o texto-discurso (nossas relações sociais). As representações se originam tanto em produções culturais remotas, constituintes do imaginário social, como em produções locais e atuais. O tempo curto da interação (foco na sua funcionalidade), o tempo vivido (processo de socialização), e o tempo longo (memórias coletivas, imaginário social e conteúdos culturais) são dimensões do processo em que ocorre a produção das representações sociais. (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH (Org.), 2002, p. 120 -122).

Para a autora, tem-se como possibilidade, de investigação das representações sociais, “estudar muitos para entender a diversidade” ou estudar casos únicos visando buscar a relação entre a representação e a ação e os mecanismos cognitivos e afetivos que a explicam. Para o estudo das representações sociais, “a coleta de dados exige entrevistas semi-estruturadas acopladas a levantamentos paralelos sobre o contexto social e sobre os conteúdos históricos que informam os indivíduos enquanto sujeitos sociais.” Para a análise de poucos casos é

necessário encontrar os “sujeitos genéricos”, aqueles que “representam o grupo no indivíduo.” (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH (Org.), 2002, p. 122 -131).

Para Moscovici (2003), as representações também são uma “tentativa de construir uma ponte entre o estranho e o familiar”, pois que o estranho provoca “um curto-circuito na corrente de intercâmbios” e “uma falta de comunicação dentro do grupo”. (MOSCOVICI, 2003, p. 207 - 208). Elas operam através da sua ancoragem em representações conhecidas. A coexistência em um mesmo espaço público de representações sociais diferentes se torna problemática, dificultando a comunicação e os intercâmbios, se os sentidos que elas dão são muito diferentes e as crenças que elas incorporam são incompreensíveis umas para as outras.

Moscovici (2003) propõe que se substitua a ideia de coação de Durkheim pela de compartilhamento para expressar o processo através do qual as representações sociais ou públicas se apropriam de representações individuais ou privadas, pois, para ele, as representações são formadas em relação à comunicação com os outros e não com a realidade. (MOSCOVICI, 2003, p. 209).

Incorporando criticamente tanto a observação de Moscovici (2003) como a ideia de coação de Durkheim, o olhar sociológico foca a atenção para o tipo de interação social que se estabelece e para a identificação das características do contexto social que produz o espaço público onde ocorre a comunicação entre os atores. Neste sentido, é investigada se a interação promove a busca de compartilhamento de representações diferentes ou impõe uma representação de mundo ao grupo.

Na sociedade midiática ocorre cada vez mais a produção de representações de representações sociais que se tornam cada vez mais simbólicas “à custa da referência direta a cada uma delas.” O que torna mais problemático ligar representações às realidades, e, portanto, inadequado querer considerar as representações como uma réplica do mundo ou como um reflexo dele; “elas possuem um efeito socialmente criativo ou construtivo.” (MOSCOVICI, 2003, p. 211 - 212).

Na sociedade contemporânea dos meios de comunicação de massa a produção de representações de representações sociais tornou-se um elemento que os governos, os movimentos sociais, os grupos de interesse ligados ao mercado e os grupos organizados da sociedade civil não podem desconsiderar sob o risco de verem a sua imagem percebida pela opinião pública como a imagem que foi produzida por outros atores de um espaço social onde se disputa as representações de mundo.

Moscovici (2003) conclui que os contextos diferentes de comunicação em que as representações do universo consensual e do universo reificado são produzidas, é que são

responsáveis pelas diferenças de sentidos e de conteúdos destas representações. Representações sociais em que predominam sentidos e conteúdos consensuais ou reificados seriam “duas formas extremas de representar e de comunicar [...] dois tipos de racionalidade, dois estilos de pensar” existentes em cada sociedade e em cada cultura. (MOSCOVICI, 2003, p. 213).

Moscovici (2003) estabelece uma relação de condicionamento entre as representações sociais e a comunicação: “nós não podemos comunicar, sem que partilhemos determinadas representações e uma representação é compartilhada e entra na nossa herança social, quando ela se torna um objeto de interesse e de comunicação.” (MOSCOVICI, 2003, p. 371 - 372).

O autor diferencia quatro gêneros de comunicação: 1) a conversação, 2) a difusão, 3) a propagação e 4) a propaganda, de acordo com a fonte, o objetivo e a lógica das mensagens. A conversação é o gênero de comunicação onde o conhecimento do senso comum é formado.

O espaço público que prioriza a comunicação baseada na conversação, na perspectiva de Moscovici (2003), promove a construção do conhecimento e do senso comum do grupo e do indivíduo. O espaço público de conversação é fundamental para a construção da identidade de grupos e de indivíduos autônomos; é o espaço que gera o processo de autoconstrução. Por outro lado, o espaço público que prioriza a comunicação baseada na difusão, na propagação e na propaganda tem outros objetivos como o da divulgação das ideias de indivíduos e grupos e o da mobilização para a ação. Indivíduos e grupos que interagem em espaços públicos de conversação, que permitem o embate de ideias, formulam representações sociais diferentemente dos que interagem em espaços públicos de difusão e de propaganda.

As definições de Durkheim (representação coletiva) e Moscovici (representação social) têm em comum o fato de resultarem da interação social, mais ou menos conflitiva, e operarem como um constructo social que orienta a ação dos atores em sociedade. Durkheim enfatiza o papel da representação coletiva para a organização e a estabilidade das sociedades. Moscovici destaca a pressão social sobre o indivíduo, que se submete e “aceita” enganos e assume necessidades imaginadas, e a diferenciação de contextos sociais que permitem, ou não, a comunicação baseada na livre troca de argumentos (contextos de conversação), sendo esta uma condição para a construção de uma representação não reificada do mundo social.

A síntese destas duas abordagens permite que se adote o conceito de representação social como uma construção social resultante da interação conflitiva de diferentes grupos e instituições que utilizam a linguagem e o seu aprendizado para construir modelos totalizantes (modelos que articulam em torno de si crenças, saberes, experiências, conhecimentos científicos) orientadores da ação em sociedade. A representação social pode conter elementos

que expressam um mundo reificado ou elementos que caracterizam individualidades dotadas de capacidades para agir e decidir autonomamente. A representação social é construída em lugares públicos onde interagem indivíduos, grupos e instituições que se influenciam mutuamente objetivando a sua transformação ou a sua conservação. O tipo de interação social que define o tipo de comunicação entre os atores viabiliza, ou não, a construção de conhecimento pelos indivíduos e a formação da opinião a partir da livre circulação das ideias. Os espaços públicos que permitem e estimulam a conversação são espaços que tem o potencial de promover a construção autônoma de conhecimento pelos indivíduos.

Na sociedade contemporânea, a representação social é produto do processo de influências sociais em que os atores buscam construir a representação que irá orientar a ação coletiva em sociedade.

A ação social orientada para o sucesso econômico, analisada por Weber em “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, corresponde a um novo modo de vida que só se torna dominante na sociedade moderna após se impor às representações tradicionais e àquelas defendidas pela nobreza e pela igreja, como se verá a seguir.

1.3 A AÇÃO SOCIAL ORIENTADA PARA O SUCESSO ECONÔMICO E O NOVO MODO DE VIDA DOMINANTE NA SOCIEDADE MODERNA

Em A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo, estudo em que Weber (2004) busca compreender o surgimento de um novo modo de se comportar e de representar o mundo na sociedade capitalista, encontram-se elementos importantes sobre o papel das representações sociais na conduta dos indivíduos.

Weber (2004) busca compreender o surgimento de um novo modo de vida, de uma nova forma de se comportar na sociedade capitalista, analisando as relações existentes entre a ação orientada para a realização dos “negócios capitalistas” e para a atividade que é exigida pelo trabalhador no processo de produção capitalista, com a ação motivada por “uma devoção que permeia e regula a vida toda”, presente nas igrejas e seitas protestantes, especialmente na doutrina Calvinista. Ele cita Montesquieu, para quem foram os ingleses que melhor desenvolveram e combinaram a crença religiosa com as atividades comerciais e o desejo de liberdade. Para Weber o “espírito” do capitalismo moderno (identificado por ele na Europa Ocidental e na América do Norte), o seu aspecto essencial, é o “ethos” peculiar, a ética dos deveres que orienta a vida dos indivíduos, como os deveres do homem honrado e digno de crédito, do indivíduo de interessar-se pelo crescimento indefinido de suas posses (impulso

aquisitivo) enquanto fim em si mesmo. “O homem é dominado pela geração de dinheiro, pela aquisição como propósito final da vida”, tornando-se estas a sua obrigação fundamental e o princípio-guia do capitalismo. Mas este princípio e obrigação, no capitalismo, são regulados por uma ética que permite negociar tanto entre “irmãos” como com os estrangeiros e só podem ser desenvolvidos por “um longo e árduo processo educativo”. Para Weber (2004), após longo processo de disputa, opera-se uma inversão do modo de vida tradicional em que se produz para atender as necessidades materiais e culturais humanas de um tempo em que se buscava uma “vida confortável e prazerosa”, criando-se um novo modo de vida (e um novo “estado mental”), de “rígida frugalidade”, partilhado por “amplos grupos humanos”. Weber (2004) afirma que esta criação não pode ser explicada como um reflexo da infraestrutura econômica, já que os primeiros empreendedores dotados deste espírito eram portadores de uma profunda e quase invencível convicção que se origina na religião e que só posteriormente esta passa a orientar os negócios da economia capitalista. Entretanto, este novo modo de vida, na fase de maturidade do capitalismo moderno, emancipa-se de “seus sustentáculos antigos” fazendo com que os portadores do espírito capitalista sejam “indiferentes, se não hostis, à Igreja” (WEBER, 2004, p. 36 – 70; p. 37 – 66) ⁵.

Weber (2004, p. 25- 34) atribui à educação religiosa diferenciada recebida pelos filhos de protestantes a sua maior participação nas profissões comerciais e industriais de hierarquia superior e entre os trabalhadores de maior qualificação, quando comparados com os católicos. Hipótese que relaciona as ideias religiosas recebidas pelos indivíduos, através do processo de educação, com as decisões tomadas para a escolha das carreiras profissionais. Para Weber (2004), este processo, entre os protestantes, cria uma “inclinação específica para o racionalismo econômico”, uma motivação para a busca de carreiras de alta qualificação e de alta posição hierárquica e, entre os católicos, “dotado [s] de menor impulso aquisitivo”, uma motivação para as carreiras humanas e para as atividades do artesanato.

A motivação e os objetivos que irão movimentar os espíritos que conduzirão a sociedade capitalista localizam-se, em Weber (2004), na crença religiosa que fornece as ideias que forjarão uma vocação orientada para a organização de uma sociedade que exige indivíduos extremamente disciplinados para o desempenho das atividades econômicas reguladas pela lógica da acumulação crescente de riquezas em contexto social de liberdade

⁵ Foram consultadas duas editoras diferentes em função de dúvidas surgidas na tradução da Companhia das Letras (2004, p. 36 – 70) para “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, de Max Weber. A tradução da Editora Martin Claret. São Paulo. (2004, p. 37 – 66), feita a partir da versão inglesa de Talcott Parsons, nos parece mais adequada para expressar a abordagem sociológica de Weber.

para a competição. A crença religiosa produz a motivação e define os objetivos que promovem o tipo ideal de ação que consolidou a racionalidade capitalista.

O historiador marxista Christopher Hill (1987, p. 309 – 316) observa que a ética protestante, na Inglaterra do século XVI e XVII, “teve maior sucesso junto às classes médias, na cidade e no campo – pequenos proprietários rurais, artesãos, mercadores, alguns fidalgos”. Uma ética que proporcionou a energia moral necessária para empreender os feitos heroicos que a revolução política exigia e para a imposição do trabalho regular e disciplinado às classes inferiores. A ética protestante empreendeu uma luta contra a ética econômica do trabalho a serviço das necessidades e dos prazeres humanos, contra o ócio, contra a perda de tempo e impôs a doutrina da dignidade do trabalho voltado para ganhar dinheiro e a ênfase para o direito de propriedade.

À abordagem weberiana, que busca encontrar o tipo ideal de ação que se consolidou e que promoveu o desenvolvimento da racionalidade capitalista, considera-se necessário integrar e articular a análise do processo histórico que desestabilizou (a partir da ação “dos de baixo” na hierarquia social) as instituições e o poder das “elites” e que possibilitou a emergência de ideias antes censuradas e o exercício de novas práticas sociais por parte do povo submetido à autoridade da igreja, da nobreza e da realeza, na Inglaterra do século XVII. Um processo rico em conflitos e em diversidade de visões sobre como deve ser o modo de vida dos indivíduos, e como deve se organizar as instituições políticas e a economia. Este, um contexto de ebulição social.

O estudo de Hill (1987, p. 29 – 64; 105 – 106) investiga o processo revolucionário na Inglaterra do século XVII, e apresenta a disputa e o papel transformador das diferentes ideias que interagiram neste processo, tanto aquelas contidas nos textos religiosos, entre elas a ideologia que se tornou vencedora do processo revolucionário - a dos “homens com propriedades – ou seja, da ética protestante”, como as vindas de grupos críticos à religião e às instituições da sociedade (como os grupos seekers e ranters, céticos de todas as instituições e crenças da sua sociedade, os diggers, precursores da reforma agrária, e os levellers, que queriam acabar com as hierarquias sociais).

Hill (1987) apresenta onde e como se expressavam estas práticas democráticas de novo tipo na política e na economia:

Assim, se encaramos o Exército de Novo Tipo como uma efêmera escola de democracia política, os comunais, as terras abandonadas e florestas constituíram escolas mais duradouras, embora menos intensivas, de democracia econômica. (HILL, 1987, p. 136)

Hill (1987) analisa o protestantismo destacando o seu caráter de “doutrina da liberdade dos eleitos” que cria a “convicção de uma intimidade com o governante do universo”.

A doutrina luterana do sacerdócio de todos os fiéis destruiu a velha moldura hierárquica da Igreja e colocou o homem diretamente na presença de Deus. O protestantismo enfatiza que alguns homens estão predestinados à salvação, outros à danação. Mas será um erro acentuar apenas esse aspecto predestinacionista do protestantismo: a importância deste, do ponto de vista prático da vida em sociedade, reside em ser uma doutrina da *liberdade* dos eleitos, que pela graça divina são distinguidos em meio à massa da humanidade. Assim como os animais e o conjunto da criação inanimada, também a maior parte dos homens está submetida às forças da natureza e da sociedade — à fome, à pestilência, à morte. Mais ainda, é impotente perante essas forças. Essa maioria dos homens está mergulhada no pecado. Somente os eleitos são livres, pois a seus olhos as forças que governam este mundo não podem ser cegas. Os eleitos compreendem os propósitos de Deus e colaboram com eles, e essa convicção de uma intimidade com o governante do universo dá-lhes tal confiança, uma certeza interna, que pode capacitá-los a prosperar neste mundo tanto quanto a conquistar o Reino dos Céus. (HILL, 1987, p. 157 - 158)

Hill (1987) também observa a mudança operada na visão de mundo deste grupo de indivíduos gera uma força interior que os anima e os encoraja para entrar em um novo mundo de liberdade, deixando para trás o antigo mundo de submissão às autoridades seculares e o medo das forças imprevisíveis da natureza.

No período de que tratamos, a experiência espiritual de conversão representava uma ruptura do homem com a sua vida anterior e a possibilidade de aceder a uma nova vida, marcada pela liberdade. Libertava-se do fardo que portava nos ombros, e adquiria um senso de dignidade e de confiança em si mesmo enquanto indivíduo. Thomas Hooker bem exprimiu isso nas seguintes palavras: "A verdadeira contrição, esta que sentimos quando o coração se parte, introduz uma estranha e súbita alteração no mundo, modifica o preço e o valor das coisas e pessoas mais do que se pode imaginar, vira o mundo de cabeça para baixo, faz as coisas aparecerem tais como são". "Estes julgam não pela aparência externa, como procedem aos homens que têm a mente corrupta, porém por sua experiência, que encontraram e sentiram em seus próprios corações." Essa força que os conversos sentiam também se devia ao fato de se perceberem em união íntima com uma comunidade de pessoas que compartilhavam as mesmas ideias; muitas vezes já se assinalou o espírito "coletivista" que caracterizava o calvinismo em seus primórdios. O mesmo senso de uma comunhão de interesses e crenças inspirou as primeiras congregações separatistas. Esse

duplo sentimento de força — graças à autoconfiança individual e à unidade com um coletivo — produziu a notável liberação de energia que tão bem caracteriza o calvinismo e as seitas durante o período que estamos analisando. Os homens sentiam-se livres: livres do inferno, livres dos pastores, livres do medo às autoridades seculares, livres das forças cegas da natureza, livres, ainda, da magia. (HILL, 1987, p. 159)

A frugalidade (moderação e sobriedade) opera em relação ao modo de vida tradicional, mas não regula o impulso de ganhar e acumular riqueza, a essência do novo modo de vida imposto pelo espírito do capitalismo. Hill (1987) se refere ao dualismo, existente no protestantismo, que diferencia os homens em dois grandes grupos.

[...] existem dois padrões distintos para o ensinamento da religião: o Evangelho para os justos, a Lei para os ímpios; e, para o Lutero dos últimos anos, "a multidão" era o mesmo que os ímpios. Esse dualismo era ainda mais necessário porque o protestantismo do século XVI, num certo sentido, constituía um credo revolucionário. "Este é o meu credo, com a proteção de Deus, eu não poderia ter outro credo." Pouco importa que Lutero tenha ou não pronunciado essas palavras — elas bem expressam o espírito que animava os seus atos. Ele e os que compartilhavam das suas, convicções prefeririam lutar ou sofrer até a morte a submeter-se à tirania do papa ou a um poder secular papista. Contudo, o protestantismo não era um credo democrático. Proclamou a liberdade *cristã* — quer dizer, liberdade para os eleitos. E Calvino transformou o dualismo num sistema que, por um lado, revelou-se uma máquina de guerra mais eficaz que a luterana e, por outro, um regime no qual as ordens inferiores se viam submetidas a uma disciplina mais rigorosa. Salomão, segundo Calvino, "exorta os pobres a suportarem pacientemente as dificuldades, pois os que estão descontentes com a sua parte procuram livrar-se de um fardo que foi Deus quem lhes impôs". (HILL, 1987, p. 161)

As biografias e autobiografias religiosas dos reinados de Isabel e Carlos da Inglaterra, entre 1622 e 1652, apresentadas por Hill (1987), podem ser tomadas como referência para se inferir o tipo de conflito existente entre a representação de mundo do povo, uma representação religiosa produzida e controlada pela Igreja, e a sua realidade de miséria econômica e de submissão à autoridade da realeza e da Igreja. Conflito que produzia nos indivíduos sentimentos de melancolia e desespero, que “eram bem conhecidas dos médicos”, e que os empurravam para o suicídio, a loucura, ou para a busca de novos referenciais capazes de dar orientação para a vida, como o “pentamonarquista John Rogers [que] viu-se tentado a recorrer à magia, à necromancia e à astrologia como remédios para a extrema miséria e a fome”. (HILL, 1987, p. 176 - 184)

O processo revolucionário abre espaço para as ideias até então mantidas na invisibilidade. Tudo passa a ser questionado, “qualquer coisa parece possível”. É um “período de fabulosa mobilidade e de fermentação intelectual” que demanda por ideias e orientação teórica que guie e organize a ação dos atores.

Os leitores comuns da Bíblia, durante os séculos XVI e XVII, queriam democratizar esses mistérios, abolindo todo tipo de charlatão da linguagem, quer se tratassem de sacerdotes, advogados ou eruditos. Acreditavam eles, com base nas melhores autoridades protestantes, que *qualquer um* poderia compreender o Verbo de Deus, bastando estudá-lo com o cuidado necessário e ter dentro de si a graça divina. E então a Bíblia poderia ser lida de modo a fornecer a cifra para os acontecimentos do próprio tempo presente. [...] A Bíblia de Genebra era publicada em edições de formato de bolso, de modo que se podia estudá-la no recesso do lar, ou ainda exibi-la numa igreja ou cervejaria quando fosse preciso derrubar uma alegação com um texto. Leitores que chegavam à Bíblia sem nenhum senso histórico, porém com as mais altas expectativas, nela encontravam mensagens de pronta relevância para os tempos presentes. Pensemos num moço galês como Arise Evans, que se mudou para Londres em 1629. Conta-nos ele como a sua atitude em relação à Bíblia se modificou durante o decênio que precedeu a Revolução. "Antes eu olhava as Escrituras como uma história de coisas que ocorreram em outros países e que diziam respeito a outras pessoas; agora, porém, eu as via como um mistério a ser decifrado em nosso tempo, e que, portanto, também se referia a nós." Tal atitude deve ter sido também a de muitas das vítimas da crise econômica e política, que se voltaram para a Bíblia em busca de uma direção nesses anos de perplexidade mental. Pois os anos 1640 e 50 foram a grande época dos "pregadores operários" — leigos como Bunyan, que interpretavam a Bíblia com luzes de autodidatas, manifestando toda convicção e excitação de quem faz uma descoberta nova (HILL, 1987, Capítulo 2. O Pergaminho e o fogo).

O contexto social revolucionário cria um ambiente em que as experiências adquiridas pelos atores se mostram capazes de orientar a tomada de decisão sobre qual a forma de organizar as novas instituições e as novas relações em sociedade e mudar uma realidade considerada por eles injusta e opressiva.

Havia, então, uma longa tradição popular de ceticismo materialista e de anticlericalismo; havia a tradição familista, segundo a qual Cristo estava presente em cada fiel; havia a tradição separatista de oposição a uma Igreja oficial, aos dízimos que sustentavam os seus ministros e ao sistema de clientela que assegurava à classe dominante o direito de nomear os sacerdotes. E havia ainda as expectativas milenaristas suscitadas pelos pregadores puritanos. Não há, portanto, como estranhar que a falência da censura e a implantação de uma tolerância religiosa efetiva tenham deixado

eclodir uma torrente de especulação que antes somente em segredo se sussurrava. Na Inglaterra como na Suíça, "a espécie mais baixa do povo, educada que foi num velho ódio contra os seus superiores", ansiosamente abraçou as doutrinas do anabatismo. William Gouge chocou os seus fiéis numa paróquia de Westminster, no correr dos anos 1620, contando-lhes que os anabatistas "ensinam que todos os homens são iguais e que não há diferença entre senhores e servidores" (HILL, 1987, Capítulo 2. O Pergaminho e o fogo).

O contexto peculiar, de agitação revolucionária, de uma batalha de ideias e concepções de mundo entre os atores de cima e os atores de baixo na hierarquia social, analisado por Hill (1987), contribui para se entender processos conflituosos que são decisivos e determinantes para a ocorrência das profundas transformações que aceleraram o desenvolvimento e conformaram a especificidade da sociedade capitalista, estudada por Weber.

Os dois parágrafos, apresentados abaixo, dão uma ideia das motivações e dos objetivos que mobilizavam contestadores com Winstanley.

Winstanley retomou e transformou outras crenças populares. O mito do Evangelho Eterno remonta, pelo menos, a Joaquim de Flora, no século XII. Ele dividia em três eras a história humana: a do Pai, que vai da Queda até a morte do Cristo, constitui a era da Lei; a que se segue é a do Filho, ou seja, a era do Evangelho; a era terceira, a do Espírito, sempre se considerava ser o tempo presente, no qual o Espírito Santo vinha penetrar nos corações dos homens para libertá-los das formas e ordenações existentes. Tratava-se de uma doutrina herética, pois não apenas repudiava a autoridade da Igreja institucionalizada, como também elevava o espírito que reside no homem acima da letra das Escrituras. Essa doutrina fora retomada pelos familistas e por Jacob Boehme; conheceu ampla difusão na Inglaterra dos anos 1640.

O engenho imaginativo de Winstanley gerou a admirável proeza que foi converter essa visão apocalíptica em uma teoria racionalista e democrática. Para isso a chave de que se valeu consistiu em equacionar Deus com a Razão e a Razão com a lei do universo. Na terceira era, que está se iniciando, "o Senhor em pessoa, que é o Evangelho Eterno, manifesta o seu reino na carne de seus filhos e filhas". O coração destes voltará a harmonizar-se com a Razão que anima o cosmos, "essa força espiritual que orienta o raciocínio de todos os homens seguindo vias corretas para um correto fim". Todo homem que se submete à lei da Razão torna-se Filho de Deus. Não "procura mais, como o animal selvagem, um Deus e um senhor fora de si"; o seu senhor está dentro dele, não importando se tem por nome a consciência, ou o amor, ou a Razão. (HILL, 1987, p. 153)

A investigação de contextos sociais de ebulição e conflito, como o descrito por Hill (1987), o "laboratório social" de onde emergem, para os espaços públicos, as ideias sufocadas

pela censura e se inventam novas práticas que inserem a população ativamente na política, na religião, e na economia, nos parece fundamental para compreender melhor processos de gênese da inovação social, como o que produziu o “espírito do capitalismo”. As análises de Weber e Christopher Hill sugerem que este é um processo onde interagem crenças religiosas, visões sobre o ser humano, concepções de organização da economia e da sociedade de diferentes grupos e classes sociais que, em contexto de disputa, buscam torná-las dominantes. O uso da Bíblia⁶ para fazer a “crítica às instituições vigentes ou a certos tipos de dominação”, a quebra do monopólio na interpretação da Bíblia pela elite instruída com a possibilidade de que qualquer indivíduo estar capacitado a compreender o Verbo Divino, o teste e aprovação destas interpretações na congregação dos fiéis, e a participação do povo no Exército de Novo Tipo⁷ são reveladores de um contexto de novas experimentações que ousam desafiar as autoridades e as práticas dominantes e afirmar a capacidade dos indivíduos do povo na condução de seus negócios, na escolha das ideias que devem fazer parte de sua concepção de mundo e de participar na política.

As citações de Hill (1987), abaixo, são exemplares de um contexto de mobilização e de invenção social de uma nova mentalidade que caracteriza a personalidade nova, que se contrapõe à personalidade do servo (submisso ao senhor), e que pode ser vista como precursora da personalidade portadora do espírito que promoverá o desenvolvimento da sociedade capitalista.

Michael Walzer sugeriu que a ênfase puritana na disciplina interna seria inconcebível sem a experiência prévia desses homens sem senhores. O seu objetivo era encontrar um novo senhor dentro de si mesmos, à medida que um rígido autocontrole lhes moldasse uma personalidade nova. A conversão, a santidade, a repressão, a disciplina coletiva formavam, juntas, a resposta à condição instável da sociedade - abriam o caminho para se criar uma nova ordem criando-se novos homens. Ele compara esses "santos" aos jacobinos e aos bolchevistas, em circunstâncias semelhantes (HILL, 1987, p. 64). A natureza criou todos os homens igualmente livres de nascença", proclamava

⁶ Ainda em 1521, Martinho Lutero publicou a Bíblia em alemão, que foi seguida de novas publicações em vários idiomas, rompendo o monopólio da versão católica em latim, do século IV. Nos países de influência protestante os crentes foram alfabetizados em massa, pois a maioria eram analfabetos. (FONTE: Weber, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo. Editora Martin Claret. 2004. p. 13.)

⁷ “O próprio Exército de Novo Tipo pode ser considerado como um corpo de homens sem senhor em movimento. Da mesma forma que, num quadro de liberdade religiosa, mascates e artesãos ambulantes podiam tornar-se sacerdotes itinerantes, também o Exército de Novo Tipo — o principal protagonista na luta pela liberdade religiosa — tinha os seus pregadores operários e as suas "Igrejas da Reunião". Esse novo exército articulou os grupos radicais até então desconhecidos e que estavam dispersos pelos quatro cantos do reino, e muniu-os da confiança que lhes fazia falta, especialmente no norte e oeste mais afastados. Ele também serviu como um notável exemplo de mobilidade social”. (HILL, 1987, p. 97)

em 1646 a anônima *Vox Plebis*, "e Cristo depois os fez livres pela graça" — uma das primeiras vezes em que se vinculou a teoria de que a graça é um dom gratuito de Deus às doutrinas da liberdade política. Nesse panfleto sequer se mencionava a Queda do Homem - tal como nos textos de Lilburne da mesma época. Numa petição de setembro de 1648, que teria sido assinada por quarenta mil homens, afirmava-se que os títulos de reis e de nobres eram "artifícios dos homens", sem a menor utilidade, "pois que Deus fizera todos os homens iguais (HILL, 1987, p. 171).

Este é um contexto social em que os "homens sem senhores" (os homens que lutam para serem senhores de si), a personalidade social de um novo tempo, educam-se fora das instituições controladas pela realeza, pelos nobres, e pela elite religiosa, fazendo tentativas de colocar o espírito humano à frente das antigas instituições, através da criação de um novo modo de representar o mundo que converte a visão religiosa apocalíptica em uma teoria racionalista e democrática que busca compatibilizar Deus, a Razão e as leis do universo.

O processo revolucionário da Inglaterra, apesar das fragilidades das novas ideias frente ao sistema de crenças dominante, introduz na representação social que se tornará dominante explicações baseadas em uma racionalidade que não se justifica a partir das crenças disseminadas e controladas pelas instituições dominantes. (HILL, 1987, p. 278 - 283)

O contexto social do processo revolucionário da Inglaterra de 1640 sugere que se a representação de mundo que orienta a ação dos atores passa a entrar em conflito direto com a realidade social destes, então abre-se um espaço em que um grupo de indivíduos motiva-se e mobiliza-se para a reconstrução ou reforma radical desta representação, outro grupo se acomoda à situação de submetidos, e outro grupo pode decidir pela desistência da vida, através do suicídio.

Hill (1987), ao reconstituir o contexto social da Inglaterra do século XVI e XVII, observa que, paralelamente ao protestantismo, o culto da magia também era muito popular. Bacon operou transformações no modo como a alquimia e a crença religiosa representavam o mundo buscando integrá-las com a ciência experimental, a técnica dos artesãos e o coletivo. (HILL, 1987, p. 170)

Este é um período revolucionário que abre caminho para a publicização das ideias sufocadas pelo controle dos grupos e instituições dominantes, problematizando crenças que embasam, por exemplo, a teoria política, e tornando insustentável a antiga representação social das instituições de poder e de governo.

[...] a extensão do sufrágio, a exigência de eleições anuais e outros princípios fundamentais do Acordo do Povo tinham por finalidade preservar os

governantes da influência corruptora do poder. Pela primeira vez assim se punha em xeque a doutrina ortodoxa, e se procedia a uma notável inversão da teoria política derivada da Queda do Homem — segundo a qual a grande maioria da humanidade era composta de ímpios, e por isso era preciso submetê-la à coerção da lei e do magistrado. Nela se pressupunha que os legisladores e magistrados são homens pios e tementes a Deus. Porém, durante a Revolução, o processo legislativo conheceu tal publicidade que se tornou impossível continuar a acreditar nisso. E Overton varreu do mapa toda a velha abordagem teológica da política dizendo simplesmente que o que interessava ao seu vizinho não era "que grande pecador sou eu, mas se sou leal e fiel à República". "É coisa difícil", observou Wildman, um homem "conceber, pela lei da natureza, como se pode cometer qualquer pecado; e por isso não é fácil o magistrado determinar que pecados são contrários à lei da natureza e quais não o são". Essas teses podiam levar muito longe. A Família do Amor e os grindletonianos haviam ensinado que nesta vida se poderia atingir perfeição igual à que precedeu a Queda. Porém, se antes da década de 1640 tais doutrinas só podiam ser pregadas clandestinamente, agora não havia mais censura ou repressão a elas. (HILL, 1987, p. 171)

O contexto social da Inglaterra do século XVI e XVII, descrito por Hill (1987), revela um cenário complexo: de disputa de ideias entre grupos sociais descontentes com a elite religiosa e governante, com as instituições dominantes e com a situação de miséria do povo; de grupos com acesso à propriedade e outros sem propriedade; de grupos que fazem uma interpretação muito diferenciada dos mesmos textos religiosos; e um contexto social onde interagem a crença religiosa, o culto da magia, a alquimia, a nascente ciência experimental e a técnica dos artesãos. Dependendo do grupo social, a crença religiosa produz uma motivação e define objetivos que se orientam para diferentes projetos de sociedade, diferentes modos de viver e de pensar a vida coletiva.

As ideias que tem origem na ética religiosa e os conceitos produzidos pelo conhecimento científico, seletivamente organizados por instituições econômicas e políticas e sistematizados em processos de educação básica, fundamental, superior e de capacitação permanente, criam representações de mundo ajustadas para a produção e reprodução do modo de vida que socializa, capacita e organiza os indivíduos e grupos para a atividade coletiva da produção capitalista. Um modo de produção que tem como objetivo a acumulação de riquezas (Weber) e que explora o trabalho humano (Marx) para a sua realização. O conhecimento e os procedimentos científicos, crescentemente aplicados na produção, administração e gerenciamento de processos, de territórios e das relações sociais, tornaram mais eficaz o trabalho social que se subordina ao objetivo da acumulação de riquezas, utilizando o trabalho humano alienado para a sua realização. O poder transformador do modo capitalista de operar sobre o ambiente natural e os contextos sociais depende destas representações de mundo que orientam a ação social para a produção de riquezas em si e não para a produção orientada para

as necessidades materiais, culturais e sociais (incluindo as utopias de um novo projeto de sociedade) do ser humano e para a realização do bem estar coletivo. O modo de vida criado pela ética protestante, que resultou no modo de vida da sociedade capitalista contemporânea, cria tensões com as dimensões do mundo da vida que se orientam para a constituição de indivíduos e grupos livres e autônomos que tem como objetivo orientador da sua ação o trabalho social que desenvolve as potencialidades do ser humano, e que, no contexto atual, disputam espaço como o trabalho aprisionado pelo objetivo da acumulação de riquezas.

1.4 AÇÃO SOCIAL ORIENTADA PARA A ORGANIZAÇÃO DA VIDA E DO BEM ESTAR E A AÇÃO ORIENTADA PARA O SUCESSO ECONÔMICO E POLÍTICO

As perspectivas de Durkheim (2004) e Moscovici (2003) consideram fundamental levar em conta tanto os componentes racionais como os componentes não racionais da representação social. Weber (1969) chama a atenção para o fato de que a ação social não é puramente racional. A tipologia weberiana da ação social diferencia as ações do tipo racional das ações do tipo não racional. Mas também diferencia ações racionais, que são motivadas e orientadas para atingir os fins desejados, das ações orientadas puramente por valores éticos, estéticos ou religiosos. As ações do tipo não racional são de ordem afetiva, determinadas por emoções e sentimentos, ou tradicional, determinadas por costumes arraigados nos grupos, na comunidade ou em um povo.

Em Habermas (1996) esta diferenciação da ação social dá-se entre a ação estratégica⁸ (ação orientada para o sucesso econômico ou político do agente) e a ação comunicativa (ação orientada para o entendimento e o consenso). Objetivando integrar as abordagens de Habermas (1996) e Moscovici (2003) assume-se que ambas as ações racionais estudadas por Habermas (1996) (comunicativa e estratégica) são ações que emergem com a modernização da sociedade e se impõem às ações do tipo não racional das sociedades tradicionais. A modernização é um processo histórico que não elimina todas as ações não racionais típicas de sociedades tradicionais, mas é um fenômeno que torna hegemônicas as ações racionais, subordinando as ações não racionais, constituindo uma sociedade heterogênea. Na prática, busca-se estudar as representações sociais dos atores da sociedade real como construções simbólicas que podem conter tanto elementos que orientam as ações racionais como elementos que orientam ações não racionais. A teoria e a pesquisa da

⁸ A ação estratégica tem o mesmo sentido da ação instrumental.

representação social de Moscovici (2003) admitem e constataam que os indivíduos cometem enganos e utilizam de modo inadequado seus conhecimentos se estão sob a pressão da sociedade. Os atores reais, em contextos sociais, não são agentes puramente racionais. Eles podem agir não racionalmente, o que pode ser explicado analisando-se o contexto social em que estão tomando decisões e fazendo escolhas.

Habermas critica Weber e vai além, mostrando que a ação instrumental/estratégica é uma forma de coordenação da ação predominante no mundo sistêmico. A crítica de Habermas a Weber de que a racionalização da sociedade não se reduz à racionalidade dos sistemas econômico e político (ação instrumental/estratégica), permite uma abordagem sobre a existência de um processo de racionalização que configura a ação comunicativa no mundo da vida. Esta é uma racionalização que se diferencia dos sistemas em seu objetivo, pois ela não visa a acumulação de dinheiro e a conquista do poder político, mas adotar dialogicamente consensos sobre questões que dizem respeito à vida social.

1.5 A AÇÃO SOCIAL E A TEORIA GERAL DE SOCIEDADE

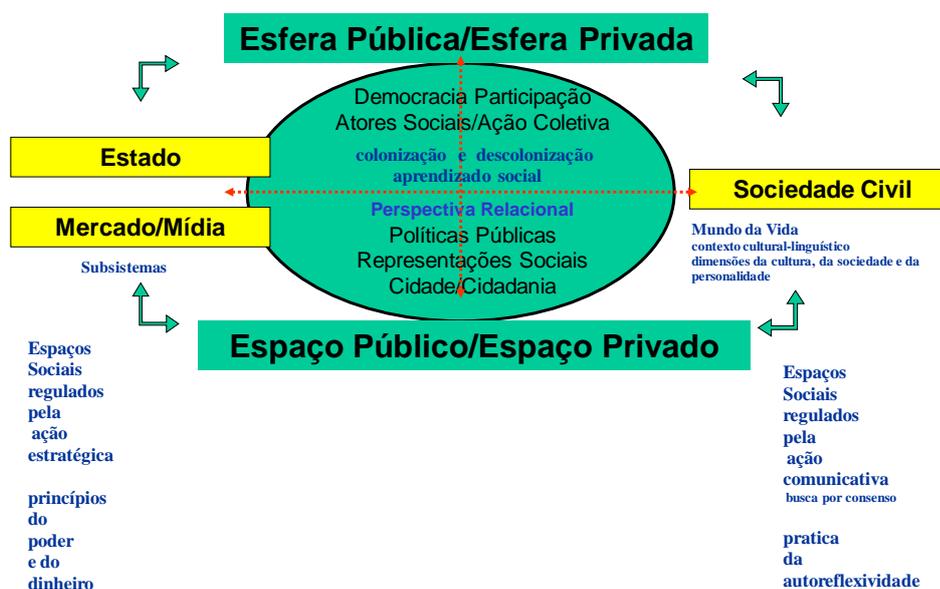
Partindo das diferenciações entre Weber (2004) e Habermas (1996), podemos descrever a ação social, para fins de análise empírica, em dois tipos fundamentais, a partir de seus objetivos: a) ação racional orientada para a organização da vida e do bem estar individual e coletivo (ação que objetiva dar sentido e qualificar a vida em sociedade); b) ação racional orientada para o sucesso econômico e político (ação que visa o lucro, o desenvolvimento da carreira, a conquista de espaços de poder).

Esta tipologia de ação social (ação que é orientada por diferentes objetivos) integra uma teoria geral da sociedade como a teoria social dual de Habermas (DIAGRAMA 1) que representa a modernização como um processo que desenvolve, por um lado, a racionalidade orientada pelos princípios do poder e do dinheiro (a racionalidade dos subsistemas econômico e político) e, por outro, a racionalidade do mundo da vida, orientada para o entendimento, o consenso e o desenvolvimento linguístico-cultural de indivíduos livres e autônomos.

Para Habermas (1996) o conflito nas sociedades ocidentais avançadas está localizado na reprodução cultural, na integração social e na socialização. Cohen-Arato (2001) desenvolvem a teoria de Habermas e incluem as democracias da América Latina onde tem-se, para o caso brasileiro, um duplo conflito: o da reprodução material, ainda não resolvido, pois persiste profunda desigualdade social, com um grande contingente populacional vivendo em condições de extrema pobreza; e o conflito localizado na reprodução simbólica, na reprodução

do mundo da vida. Há uma combinação de tensões relacionadas com a distribuição de renda e as tensões relacionadas com o consenso sobre a reprodução cultural, a interação social e a formação da personalidade.

DIAGRAMA 1
TEORIA SOCIAL (DUAL): SISTEMA/MUNDO DA VIDA
Modernização: diferenciação Estado/mercado/sociedade civil



FONTE: Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, esfera pública e cidades. UFRGS/PPGS/CNPq

A tipologia weberiana da ação social e a concepção de Moscovici de representação social remetem para a investigação, na pesquisa empírica, das diferentes motivações e dos objetivos que orientam os atores nos contextos de interação social (caracterizados pelas recíprocas influências entre os atores).

Para os fins da pesquisa presente, a investigação busca os objetivos e as motivações dos atores, explicitados em suas representações, e sua conexão com a ação estratégica que utiliza os procedimentos e metodologias da ciência e da técnica (sociologia, economia, política, psicologia, geografia, matemática, física, biologia, medicina, etc.) para a transformação do ambiente natural e do contexto social, na direção desejada pelos grupos que dominam a economia, o mercado, a política, e o Estado. Neste caso, o conhecimento é capturado pelo agir estratégico dos grupos que controlam a economia e a política. Mas a investigação também busca pela presença de objetivos e motivações relacionados com o

desenvolvimento do mundo da vida e a construção de espaços sociais onde se viabiliza a ação comunicativa.

1.6 O POTENCIAL TRANSFORMADOR DA SOCIEDADE CIVIL: UMA ALTERNATIVA PARA A “GAIOLA DE FERRO” DE WEBER

Na esteira de Habermas, Cohen e Arato (2001, p. 7- 16) buscam construir uma teoria da sociedade civil adequada para uma política democrática moderna e para projetos de democratização. A tese dos autores é que a sociedade civil tornou-se o principal espaço para a expansão da democracia nos regimes democráticos liberais e para todas as sociedades contemporâneas. A sociedade civil é definida a partir da concepção de organização social de Habermas, que diferencia os subsistemas econômico e político do mundo da vida. Este modelo exige que se diferencie sociedade civil de sociedade burguesa, pois os princípios e valores fundamentais daquela não são os mesmos do mercado nem os da burguesia. A sociedade civil tem como elementos fundamentais a vida associativa e a solidariedade, e é uma esfera de interação social que se autoconstitui e se mobiliza na luta contra as ameaças do Estado e do mercado. A ação política da sociedade civil se manifesta na participação institucionalizada, como no ato de votar, na participação em partidos políticos, nos grupos de pressão e de interesse, e na forma de movimentos sociais. Mas a dimensão utópica se manifesta apenas na ação coletiva.

Os autores sustentam que “os movimentos sociais e as iniciativas cidadãs são capazes de influenciar a política e modelar a cultura política sem entrar no campo da política de poder e sem por em perigo necessariamente as instituições democráticas ou liberais” (COHEN-ARATO, 2001, p. 17).

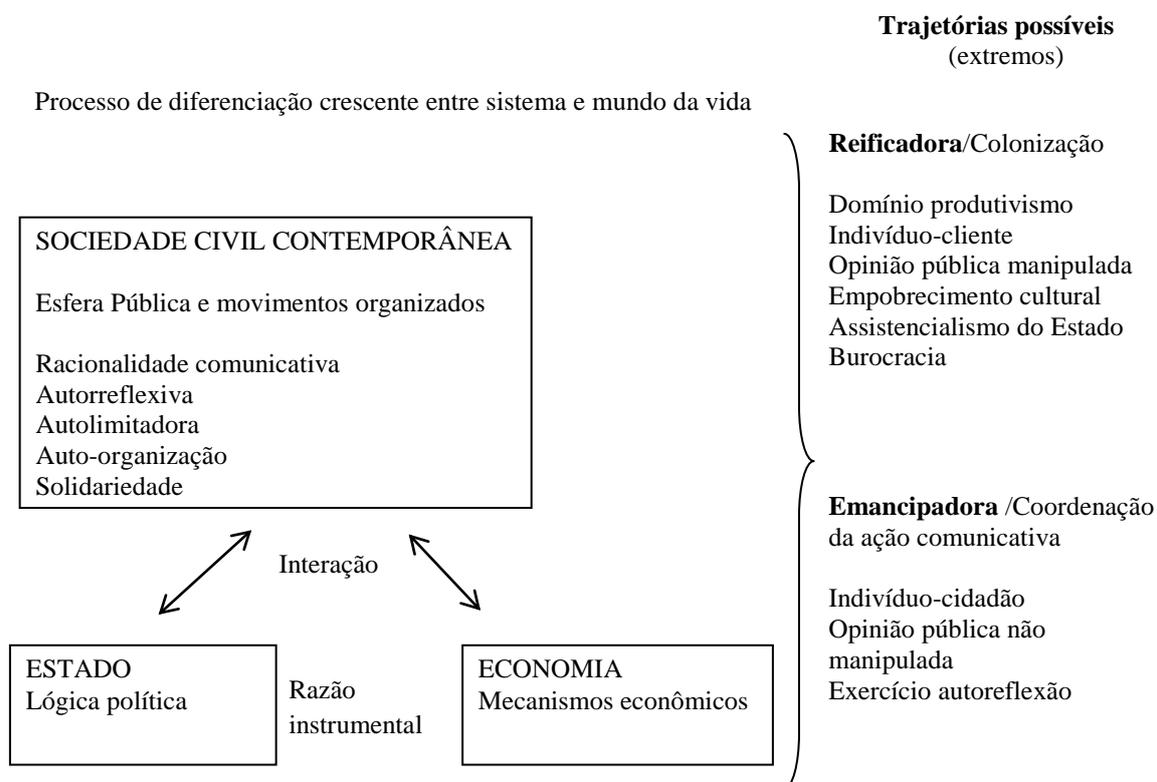
A concepção de sociedade civil de Cohen-Arato (2001) se assenta na racionalidade e nos mecanismos de coordenação que estruturam e que garantem a reprodução do mundo da vida. Esta possui capacidade de racionalização e utiliza princípios e formas de organização próprias, que não são os do mercado nem os da política. A rede de recursos culturais e linguísticos é a fonte que suporta o mundo da vida. É nesta rede de recursos que as instituições e organizações da sociedade civil buscam apoio para organizar a luta contra a colonização do Estado e da Economia, ampliar a democratização das organizações e instituições, e garantir a autonomia do mundo da vida. É uma concepção de sociedade civil que retira seus princípios e mecanismos de organização de um mundo da vida que se desenvolve para produzir e reproduzir personalidades autônomas capazes de participar da

ação comunicativa em esferas públicas, capazes do exercício da autoreflexão crítica, e da participação que reconhece seus limites diante dos subsistemas.

Nesta perspectiva, a sociedade civil moderna é uma dimensão emergente (em países centrais e também nos países periféricos), com esferas públicas e movimentos organizados, que adquire sentido na luta e na busca de acordo, com o Estado e a economia em defesa dos interesses e necessidades de um mundo da vida que garanta o desenvolvimento de habilidades linguísticas, culturais, e organizativas para os indivíduos, os grupos e as comunidades. E a modernização é um processo de diferenciação crescente entre o subsistema econômico e o político e o mundo da vida que admite a possibilidade de reorientação do projeto de sociedade em direção a uma perspectiva emancipadora. O ESQUEMA 1 resume a interação entre os subsistemas e a sociedade civil e os cenários de futuro possíveis: o cenário reificado ou o cenário emancipado.

ESQUEMA 1

Modernização: trajetórias possíveis



FONTE: Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, esfera pública e cidades. UFRGS/PPGS/CNPq

Na concepção de sociedade de Cohen-Arato (2001, p. 456 – 457; 521 – 587) a modernização é um processo que se abre para a possibilidade de uma sociedade emancipada da colonização do mundo da vida (uma saída para o dilema da gaiola de ferro de Weber) e que, dependendo da ação transformadora dos atores da sociedade civil, admite a possibilidade de mudanças em direção a uma sociedade mais democrática e uma sociedade civil mais ativa. A ação da sociedade civil, nesta perspectiva, se posiciona contra os fóruns de dominação tradicional ou particularistas, tais como o clientelismo e o paternalismo do Estado, e o individualismo e o egoísmo do Mercado. As Instituições-chave desta luta são as esferas públicas de comunicação societal e de organização voluntária, a cultura de massas, e a família, com centralidade para os mecanismos de direção coordenados pela ação comunicativa. O funcionamento das associações societais, a comunicação pública, as instituições culturais, e as famílias permitiriam graus mais elevados de participação direta, igualitária e de tomada de decisão colegiada do que é possível hoje nos partidos e nos sindicatos. Neste modelo o privado é entendido como o domínio do juízo individual autônomo e fundamental para uma sociedade civil moderna.

Esta concepção de sociedade de Cohen-Arato (2001) que tem como instituições-chave as esferas públicas de comunicação societal e de organização voluntária, a cultura de massas, a família, e como instrumento de direção e coordenação a ação comunicativa, implica em uma sociedade civil que demanda por esferas públicas onde opera a comunicação que se liberta dos impedimentos colocados pelos grupos que regulam a produção da opinião pública.

Para Cohen-Arato (2001), os desafios colocados pelo cenário da Modernização emancipada são:

1. proteger as áreas do mundo da vida que não devem ser colonizadas pelo mercado e pela política;
2. identificar as áreas que devem ser reguladas pela lógica do mercado para garantir dinamismo e inovação;
3. criar espaços públicos dentro das empresas e do Estado conectados em rede com associações e movimentos, sem abolir os mecanismos estratégicos instrumentais de direção.

Ainda segundo os autores, estes desafios remetem para um conjunto de propostas, que objetivam a constituição de uma democracia autorreflexiva e autolimitadora, como: fortalecer a esfera pública da sociedade civil de modo a controlar e redefinir a atuação do Estado de Bem Estar; limitar a influência da economia e da política sobre o mundo da vida; tornar a sociedade civil instância reguladora e dirigente do projeto de modernização emancipadora; criar novas formas de participação que tenham as capacidades de autolimitar-se (evitando a

desestabilização) e de mediar a racionalidade prática e a racionalidade funcional; e articular instituições da sociedade civil com instituições dos subsistemas político e econômico.

1.7 ESPAÇOS PÚBLICOS DE CONVERSAÇÃO COMO ESFERA PÚBLICA ONDE SE PRODUZ A OPINIÃO PÚBLICA AUTÊNTICA

Antes de abordar a possível relação teórica entre os conceitos de espaços públicos de conversação, de Moscovici (2003), e de esfera pública, é necessário conceituar esta última. Parte-se de Jovchelovitch (2000), que retoma a obra de Habermas (1984) visando compreender a especificidade da esfera pública na forma burguesa, para, em seguida, avaliar as críticas e ponderações de Avritzer (1999) e Costa (1997) ao conceito de Habermas (1984), quando este é utilizado para analisar experiências de participação da sociedade civil no Brasil.

1.7.1 A Esfera Pública da Sociedade Moderna

Jovchelovitch (2000) observa que Habermas (1984) define a esfera pública como um espaço de livre acesso onde os cidadãos se encontram para debater e racionalmente desenvolver argumentos sobre questões da vida comum.

Na Europa feudal da Idade Média não existia uma antítese entre esfera pública e esfera privada. Todas as relações de dominação estavam centradas na casa do senhor. A representação pública medieval estava vinculada à figura do senhor ou da Igreja que detinha parte do poder feudal. Não havia a noção de poder público. O poder de governar era um atributo pessoal (sua majestade, sua alteza, sua excelência) que derivava da propriedade da terra e da linhagem aristocrática. O orçamento do Estado, a burocracia, o exército e as instituições legais se separaram da esfera privada do senhor e da corte. A Reforma garante a liberdade religiosa que se torna um assunto privado. No final do século XVIII o poder da nobreza passa para órgãos da autoridade pública, parlamento e instituições legais. Os grupos sociais ligados aos ofícios e ao comércio assumem autonomia privada destacada da esfera pública. O público passa a ser a autoridade pública, o Estado. É o período de desenvolvimento da imprensa e de consolidação do capitalismo. O público deixa de ser a corte e o príncipe e passa a ser um aparato burocrático dotado de monopólio no exercício legal da autoridade, uma instituição organizada a partir de critérios de competência. A esfera privada surge como tudo que é excluído da esfera do Estado, sem função pública ou oficial e dela desenvolve-se a esfera da “sociedade civil”. Emerge, assim, uma sociedade em que uma “sociedade civil” de

cidadãos privados se confronta com o poder público. O Estado se distingue da Sociedade. Uma nova esfera pública surge com o desenvolvimento de um grupo de proprietários de mercadorias (meios de produção ou de trabalho), a imprensa livre, as discussões nos cafés, sociedades letradas, “pubs”, as “public house”, os círculos de treinamento da burguesia, a literatura crítica e a alfabetização da população. Esta nova esfera pública introduz uma nova concepção de participação política e de relação entre a sociedade e o Estado. Constitui-se uma arena onde os cidadãos, burgueses, buscam participar através do diálogo fundamentado na racionalidade da argumentação. Surge um público que demanda a prestação de contas do Estado para com a sociedade e que depende da liberdade de imprensa, da palavra e do direito à reunião. Os meios de comunicação tornam-se um elemento-chave na consolidação da esfera pública.

Para o autor alemão esta esfera se enfraquece e se “refeudaliza” com as transformações estruturais provocadas pela expansão do Estado, do consumo e dos meios de comunicação de massas⁹. Jovchelovitch (2000) considera a esfera pública “um projeto que ainda pode sustentar a racionalização do poder através do debate público”. Ela justifica esta posição citando Hannah Arendt (1983) que a caracteriza como o espaço que pertence e é comum a todos e que demanda a abstração do interesse privado. A esfera pública é o lugar privilegiado da produção social de interesses e bens coletivos, que garante a expressão das diferenças humanas (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 30 - 31).

Jovchelovitch (2000), citando Fraser (1990), observa que havia outras esferas públicas não liberais e não burguesas competindo umas com as outras. Mas que a importância desta arena é que ela conduz ao diálogo e à participação política sem ser guiada exclusivamente pela lógica do mercado ou do Estado, o que é fundamental para a vida democrática. A possibilidade da existência de várias esferas públicas fundamenta a possibilidade da expressão da pluralidade e da diversidade, criando espaço próprio para os excluídos da participação. Destaca, entretanto, que a criação de espaços autônomos pode inibir a criação de um espaço comum onde grupos possam resolver suas divergências através do diálogo e sedimentar espaço para os marginalizados.

Este enfoque que apresenta a esfera pública como espaço social que historicamente se modifica, que é palco privilegiado para determinado ator social e que apresenta uma constelação de espaços públicos que disputam lugar na sociedade, possibilita a análise da esfera pública como construção de atores sociais em luta pelo reconhecimento como sujeitos

⁹ Ver a obra “Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.” (HABERMAS, 1984).

que buscam dar sentido à sua ação e ao seu estar no mundo, e que se apoiam nas suas tradições culturais e instituições para manter ou mudar arranjos sociais que regulam a relação entre o eu e os outros (ou nós e os outros). São espaços públicos como os espaços dos negros escravos, os cultos de umbanda, os “botecos” da cidade, e as Paróquias no Brasil. Estes espaços públicos são espaços por excelência da interação intersubjetiva entre os atores. Espaço onde o eu se constrói e se afirma na relação com o outro; onde ele presta contas para o(s) outro(s). (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60 - 61).

Jovchelovitch (2000) cita Arendt (1983) para quem o que é público pode ser visto e escutado por todos e possui a maior publicidade possível e se refere ao que é comum a todos. O espaço público garante a produção e preservação de criações sociais que transcendem as gerações. Já o espaço privado significa estar desconectado dos outros, o homem privado não se dá a conhecer.

Na polis grega as mulheres e os escravos eram privados, não participavam das atividades do espaço público. Mas o que explica a existência e a força do privado era o reconhecimento de um lugar considerado como exclusivamente individual: a santidade do lar. As fronteiras bem definidas entre o público e o privado eram fundamentais para o reconhecimento de espaços legítimos para atuação dos atores. (JOVCHELOVITCH, 2000, p.44 - 49).

A autora propõe que se discuta a esfera pública como um conceito-guia de um projeto político de democracia radical e como fenômeno histórico aberto à avaliação crítica. A esfera pública “plenamente desenvolvida” seria aquela que permite o livre acesso, a publicidade, a transparência e o uso da razão na negociação e no consenso que, entretanto, devido à diversidade e pluralidade, não se realiza, mas se mantém como um paradigma a ser alcançado. (JOVCHELOVITCH, 2000, p.30 - 31).

Para Avritzer (1999), o conceito de esfera pública significa a recuperação de uma esfera para a livre interação dos grupos, associações e movimentos. O autor define algumas características de teor normativo sobre como deveria ser a esfera pública: a interação face-a-face, ser diferenciada do Estado, ter por princípio a publicidade, não ser movida por interesses particularistas e não ter por objetivo a concentração do poder. Nela prevalece o uso público da razão e as hierarquias de participação são substituídas pela autoridade do melhor argumento. A esfera pública dá visibilidade para questões que estavam na esfera privada, como a dominação das mulheres e dos trabalhadores. Nela, diferentes atores constroem suas identidades em público e criam novas formas de solidariedade.

Assim como para Cohen-Arato (2001), também para Avritzer (1999) a publicidade é uma característica da sociedade moderna. A busca do consenso justifica a existência de um espaço público como a esfera pública, espaço privilegiado da burguesia no contexto estudado por Habermas, que, na sociedade moderna, é o espaço privilegiado para a atuação de outros atores da sociedade civil, como as mulheres, os negros e os movimentos sociais. As críticas de autores como Fraser (1990) ao conceito de esfera pública como apresentado em Habermas, não resultaram no seu abandono como arena importante para a ampliação da democracia hoje existente, mas sim na sua valorização como instrumento de publicização de temas priorizados por atores da sociedade civil excluídos da participação na tomada de decisões políticas.

Avritzer (1999) destaca que o conceito de esfera pública rompe com as justificativas da teoria elitista que afirma ser impossível a participação em sociedades de administração complexa (Shumpeter, 1942; Bobbio, 1974). A esfera pública abre a possibilidade de que o bem comum seja pensado em termos da capacidade dos diferentes atores sociais de publicizar sua luta contra formas privadas de dominação.

Ainda segundo Avritzer (1999), na esfera pública da sociedade moderna são os movimentos sociais e não mais a burguesia que cumprem o papel de apresentadores de identidades em público, que constroem espaços de reconhecimento mútuo, que oferecem respostas aos problemas da complexidade da administração social, e que redefinem o que é político. A esfera pública da sociedade moderna tem o potencial de influenciar o sistema político e as decisões legislativas.

Para Costa (2002, p. 12-13), a esfera pública (ele também utiliza o termo espaço público) “diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difusas no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social”. O estudo da esfera pública “revela aspectos interessantes da forma como os câmbios sociais se processam, o poder político se reconfigura e novos atores sociais conquistam relevância nas sociedades contemporâneas”.

Identificando com o principal problema da crítica de Fraser o fato de que ela propõe várias esferas públicas com vários públicos (o que conduz à fragmentação da opinião pública), Costa (2002) afirma que a concepção de esfera pública de Habermas é:

porosa e ubíqua, perpassando todos os níveis da sociedade e incorporando todos os discursos, visões de mundo e interpretações que adquirem visibilidade e expressão pública. [...] É na esfera pública que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns. [...] A esfera pública conforma, portanto, o contexto público

comunicativo, no qual os membros de uma comunidade política plural constituem as condições de possibilidade da convivência e da tolerância mútua, além de acordos em torno das regras que devem reger a vida em comum (HABERMAS 1996, p. 156 et seq. , apud COSTA, 2002, p. 27).

A esfera pública em Avritzer (1999) e Costa (2002) é um espaço privilegiado para a manifestação de atores da sociedade civil, tradicionalmente excluídos da tomada de decisão sobre questões que permaneciam na esfera privada, e que tem como instrumento a comunicação e não a hierarquia que organiza as relações de poder. Na sociedade moderna (que tem a publicidade como uma de suas características) a esfera pública deixa de ser o espaço de inovação da burguesia e torna-se uma arena pública que permite a construção de identidades e a identificação de problemas e soluções aos novos atores da sociedade civil.

Na perspectiva de autores como Jovchelovitch (2000), Avritzer (1999) e Costa (2002), a esfera pública moderna é fundamental para a ampliação da democracia. A esfera pública só se desenvolve utilizando a comunicação que organiza e constrói as relações do mundo da vida. Este conceito de esfera pública tem função semelhante aos espaços públicos de conversação de Moscovici (2003) que utilizam a interação comunicativa como instrumento para a construção de identidades e de conhecimentos de indivíduos e grupos.

1.7.2 A Esfera Pública e a Ação Comunicativa

Em Habermas (1996), a ação social se diferencia em ação comunicativa e ação estratégica¹⁰. A ação comunicativa pressupõe a existência de uma base de pretensões de validade colocadas pelos atores envolvidos na interação, reconhecidas por eles, e a possibilidade de entendimento mútuo sobre estas. Neste tipo de ação existe a possibilidade de consenso através de uma ação orientada para o entendimento e baseada na cooperação. A ação comunicativa pode envolver elementos estratégicos, mas estes estão orientados para o entendimento e para o consenso. As pretensões de validade presentes no discurso não devem ser imediatamente consideradas válidas, elas devem ser submetidas a uma avaliação relativa aos conteúdos cognitivos, interativos ou expressivos contidos na linguagem. Habermas (1976, p. 82 – 88) retoma os estudos dos atos de fala de Austin fazendo a distinção entre o uso da linguagem como instrumento de interação social, de cognição e de expressão. Os atores podem usar a linguagem para obter a validação: de proposições (relatos, esclarecimentos,

¹⁰ Habermas. Jürgen. Racionalidade e Comunicação. O que é a pragmática universal? Edições 70. Lisboa. Portugal. 1996. p. 10-11

explicações, narrativas), onde se busca a correspondência entre afirmações e os fatos (coloca-se a obrigatoriedade da apresentação dos fundamentos); da relação que se espera que ocorra entre os atores envolvidos (recomendações, avisos, proibições, permissões – são os atos de fala regulativos), onde se busca um acerto normativo sobre a relação mais adequada; e da veracidade das intenções do falante. Para Habermas (1996, p. 186 – 187) o indivíduo só alcança a liberdade e a autonomia (cognitiva, de escolha, de discernimento moral, de construção de um projeto de vida) se desenvolver a capacidade da autoreflexão (moralidade pós-convencional) que lhe permita distanciar-se dos contextos de ação em que está envolvido e fazer uma avaliação crítica de seu projeto de vida como um projeto inserido em um contexto coletivo já existente. Por outro lado, na ação estratégica se estabelece um pseudoconsenso em que um dos atores deliberadamente engana o(s) outro(s) sobre a intenção de sua ação, e se estabelece uma comunicação distorcida.

Os espaços públicos de conversação apresentados por Moscovici (2003) desempenham um papel análogo ao da ação comunicativa de Habermas (1996), pois tem por objetivo a comunicação que se orienta para a construção do conhecimento e da identidade de indivíduos autônomos. Os espaços públicos de difusão e de propaganda, como descritos por este autor, tem por objetivo a mobilização do grupo que produz a sua opinião orientada estrategicamente e a produção de uma opinião “fabricada” dirigida para outros grupos do espaço social.

Para Habermas (1996, p. 188 – 189), nas sociedades pós-tradicionais, do pensamento pós-metafísico, todo conhecimento deve ser considerado falível, o que abre a possibilidade para a ação reflexiva. Esta ação só é possível porque o conhecimento pode ser representado através dos signos utilizados pela linguagem e porque esta pode ser confrontada com a realidade. A ação reflexiva implica um movimento que percorre a racionalidade epistemológica (o conhecimento), o uso da linguagem e a ação prática em contextos sociais.

Habermas (1996, p. 204 - 213) observa que a racionalidade comunicativa envolve tanto expressões linguísticas dos atos de fala como as interações e as ações sociais. Na ação comunicativa os atores coordenam entre si suas ações através dos “processos linguísticos de entendimento e de consenso”, diferentemente da ação estratégica onde estes procuram influenciar-se mutuamente orientados pelas consequências da ação e pela busca do sucesso. Na ação estratégica desaparecem as pretensões de um acordo normativo, de verdade e de sinceridade sobre o que se afirma, que são substituídas pela intenção de se fazer o outro elaborar suas conclusões a partir do que afirmamos.

Para Habermas (1996, p. 214 - 215), as formas de vida coletiva (instituições, tradições, costumes, competências e práticas), que compõem o mundo da vida, constituem o pano de fundo para o estabelecimento de processos discursivos e de capacidades reflexivas.

O que nos parece essencial na abordagem de Habermas (1996) é que o indivíduo é um ser falível, mas dotado da capacidade de aprendizagem, e as formas de vida do mundo da vida podem estar a serviço do desenvolvimento das capacidades reflexivas, por meio das interações comunicativas. Estas são condições necessárias para o desenvolvimento de uma organização social composta de indivíduos dotados de autonomia moral e capacitados para fazer boas escolhas e resolver problemas relacionados com o bem estar coletivo.

Considera-se que os componentes racionais e não racionais da ação social podem ser explicados analisando-se os processos que geram e que colocam em disputa as ideias e as concepções que os atores manipulam nos contextos de interação social. Estes são processos que buscam o entendimento e desencadeiam a produção de representações de caráter consensual (que estimulam a interação de indivíduos livres e autônomos) ou processos de caráter reificador (onde o indivíduo aparece como objeto da ação de outros). O processo de produção das representações sociais ocorre em espaços públicos através de processos de comunicação onde interagem indivíduos, grupos e instituições dotados de diferentes recursos e com capacidades diferenciadas para influenciar a produção da representação social que se tornará dominante na sociedade. A influência pode ser exercida da maioria em direção à minoria e da minoria em direção à maioria, e pode ter como objetivo a inovação ou a conservação da realidade. O processo pode basear-se na coação (na imposição de ideias) ou estimular o compartilhamento de representações diferentes. Espaços públicos de conversação corresponderiam à esfera pública que produz uma opinião produzida de forma autônoma em contraposição à opinião pública fabricada, vinda de fora do grupo e que é assumida sem uma reelaboração crítica.

Na sociedade contemporânea, onde os meios de comunicação de massa dispõem de recursos privilegiados em relação aos demais atores sociais para a produção de representações de representações sociais e para a sua disseminação, o processo de produção da representação que irá orientar a opinião pública na tomada de decisão torna-se central na disputa da imagem que se imporá aos governos, aos movimentos sociais, aos grupos de interesse ligados ao mercado e aos grupos organizados da sociedade civil.

Esta abordagem dos diferentes modos de pensar e representar, na sua conexão com a ação social, fornecer uma base para uma sociologia crítica do discurso científico racional que se apresenta como o resultado de um desenvolvimento superior sobre todas as demais formas

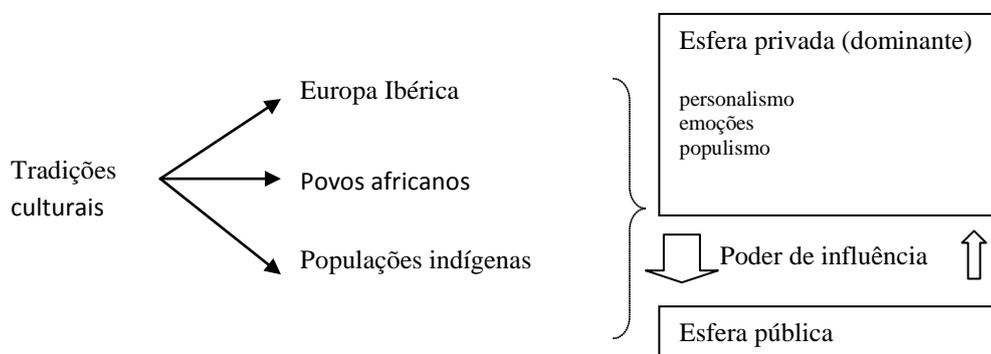
de pensar e organizar o mundo e do pensamento positivo que, apoiado nas conquistas da tecnologia, captura o indivíduo em seus desejos e o aprisiona ao modo de vida das facilidades ofertadas pelo mercado globalizado.

Na presente pesquisa, se assume os espaços públicos de conversação de Moscovici (2003) como correspondendo à esfera pública da sociedade civil moderna, apresentada por Cohen-Arato (2001), em que se produz a opinião pública autêntica por meio da ação comunicativa, como definida por Habermas (1996).

1.7.3 Esfera Pública e Esfera Privada no Brasil

Para Jovchelovitch (2000), a relação entre esfera pública e esfera privada no Brasil explica-se pelos seus elementos constitutivos: tradições da Europa Ibérica, tradições das populações indígenas, tradições dos povos africanos que vieram como escravos. Esta combinação de diferentes tradições culturais resultou em uma experiência cultural rica e variada, mas com a primazia do privado (do personalismo, das emoções, do populismo) sobre o público (FIGURA 1). Segundo Jovchelovitch (2000), a esfera pública só pode ser definida em relação à esfera privada. As sociedades definem o que deve ser comum ou particular, visível ou secreto. As fronteiras entre o público e o privado se transformam. Na vida pública se enfrentam problemas de interesse coletivo que não podem ser resolvidos no espaço privado, pois é nela que se desenvolvem mecanismos para se lidar com a diversidade. Um exemplo da transformação do que é considerado público ou privado é a questão de gênero, onde os temas relacionados à mulher emergem da esfera privada para a esfera pública. A mulher, antes um ator que ocupava apenas a esfera privada, passa a ocupar posições na esfera pública como eleitora, participante da política, do mercado de trabalho, etc.

FIGURA 1 – ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA ESFERA PÚBLICA E DA ESFERA PRIVADA NO BRASIL



FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de Jovchelovitch (2000).

As interações que ocorrem entre os espaços sociais da esfera pública se caracterizam por trocas de informações que são frequentes ou pouco frequentes, por relações de cooperação ou de conflito que são orientadas pela tradição, pela afinidade, ou pela racionalidade do mundo da vida, da economia ou da política; são relações reificadoras ou relações emancipadoras (orientadas para a construção de novas práticas sociais e novas representações de mundo, que buscam transformar a ordem social existente).

No caso da cidade os atores organizados nos espaços sociais buscam influenciar as políticas de planejamento urbano através da construção de representações sociais que orientam a ação dos componentes do grupo e buscam se apresentar para a audiência da esfera pública como a melhor alternativa para o desenvolvimento da cidade.

Espaços como as reuniões-almoço de empresários, as plenárias de associações de moradores e sindicais, as convenções dos partidos políticos, as conferências e seminários das Universidades, são espaços de debate, formação de opinião, ou consolidação de posição sobre questões e temas de interesse dos grupos. Estes espaços, em geral, assumem a característica de um espaço cujas regras organizativas privilegiam o debate de interesses privados ou corporativos de apenas um grupo social, excluindo os outros. Neste aspecto eles tendem para a fragmentação das opiniões.

A dialética entre a esfera pública e a esfera privada envolve a interação do Eu com o Outro. Portanto, para se avaliar as características e a qualidade da vida pública e da vida privada é necessário investigar a interação que ocorre entre os indivíduos no grupo que regula o funcionamento de cada espaço público. A interação entre o Eu e o Outro se torna a chave que explica as características (as qualidades) dos espaços públicos e privados. Qual o tipo de

interação que ocorre em cada espaço social da esfera pública e da privada? São interações baseadas na busca do convencimento do outro através de argumentos, no comportamento que aceita mudar de opinião dependendo da justeza dos argumentos e assumir as suas consequências, ou são interações onde alguns informam aos demais as posições a serem assumidas, e cuja opinião do grupo é uma reprodução da opinião da liderança.

Para Costa (2002, p. 35) a esfera pública no Brasil deve ser representada como uma arena que sofre a influência de grupos corporativos que defendem interesses particulares e específicos, mas que também é o espaço público em que os movimentos sociais exercem o seu poder político, buscando a anuência do respaldo social e, portanto, não pode ser representada como um mercado de interesses como propõem os pluralistas. Costa (2002, p. 65; 74-76) apresenta a esfera pública brasileira como o espaço público dos meios de comunicação, de esferas públicas alternativas, de atuação de grupos organizados e das interações comunicativas do mundo da vida. Para o autor, a esfera pública no Brasil é um espaço de relativa porosidade e suscetível à influência de associações da sociedade civil que buscam dar visibilidade para problemas não revelados pela mídia, como os projetos, as ações e as informações alternativas a exemplo das organizações Tortura Nunca Mais, da Comissão Pastoral da Terra, do Conselho Indigenista Missionário (estes apoiados pela Igreja Católica), do DIEESE e do IBASE, que contribuíram para a construção de um espaço público crítico. A emergência destes novos atores coletivos representa “o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público, pois eles fazem com que as atenções públicas se voltem para novas situações-problema, trazendo ainda formas de percepção – e, eventualmente, soluções – inéditas para problemas previamente detectados”. As reivindicações do movimento das mulheres, tratadas como problemas da esfera privada até os anos 1980, do movimento negro, “revivificado nos anos 1970”, do movimento ambientalista/ecologista, e do movimento dos Sem-Terra, são exemplos do “esforço de ampliação do espectro de temas públicos”.

O autor conclui que existem regularidades presentes em todos os contextos investigados pela sua pesquisa¹¹, tais como: a mídia mostrou-se permeável à divulgação e comunicação dos temas dos novos atores coletivos (explicada pelo autor como necessidade da mídia de se legitimar diante de novos públicos que emergem com a democratização do país);

¹¹ O autor estudou a participação das associações de moradores nas “experiências administrativas do tipo participativo” de governos peemedebistas, nos anos de 1980, nas cidades de Uberlândia e Juiz de Fora, em Minas Gerais, a atuação de grupos organizados como a Associação Comercial e Industrial e a União Ruralista na esfera pública, e comportamento da mídia local neste contexto de ampliação da participação. Para caracterizar a esfera pública nacional o autor investigou os exemplos de grupos e movimentos da sociedade civil que tornaram públicos temas como a tortura praticada durante a Ditadura Militar, o problema do índio, dos sem-terra, e dos trabalhadores assalariados.

crescimento significativo de novos grupos organizados no “núcleo visível da esfera pública” e, em menor grau, nas arenas políticas institucionalizadas (estes grupos preservaram, na maioria dos casos, suas estruturas internas de comunicação e sua articulação com os processos de reprodução cultural dos espaços comunicativos primários); mas também o processo em que as associações de moradores acabaram se desvinculando dos processos comunicativos das comunidades e se deixando capturar pelos mecanismos de cooptação política (caso da criação de arenas institucionalizadas de “participação induzida”, organizadas pelas “gestões participativas” para incorporar estas associações na discussão de políticas públicas) (COSTA, 2002, p. 94-96).

1.7.4 A Representação Social da Esfera Pública no Brasil

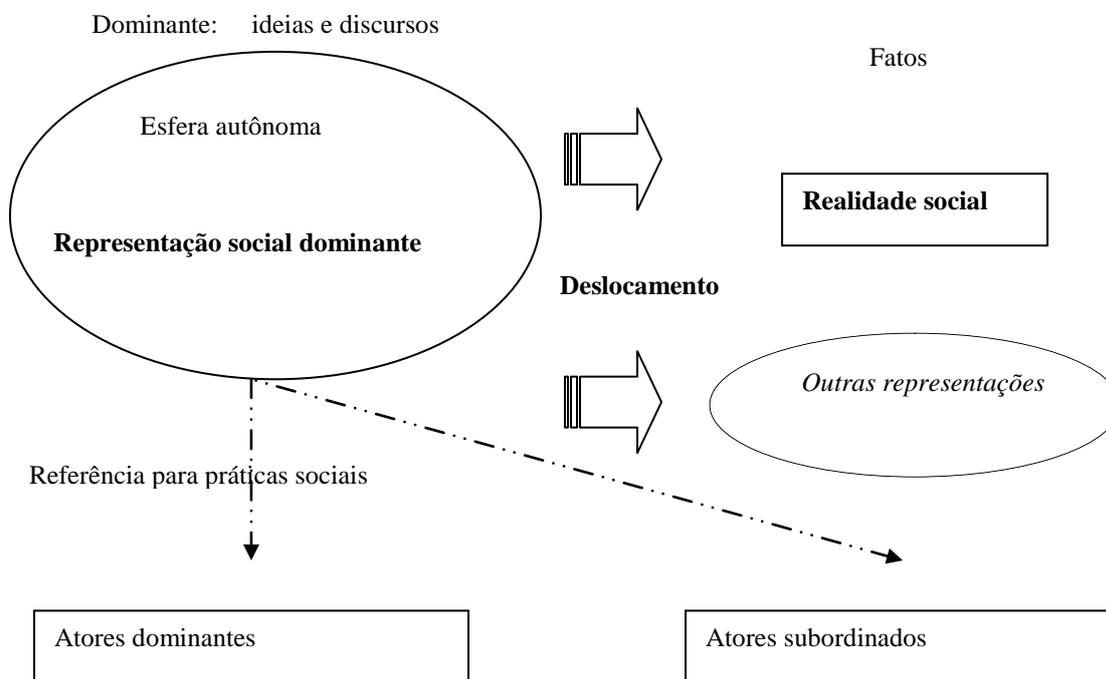
Sandra Jovchelovitch, identificou quais são as representações sociais sobre a vida pública no Brasil, em pesquisa publicada em 2000. A autora elegeu como temas representativos da vida pública no Brasil, a “rua” e a “política” e analisou o conteúdo de jornais e revistas, fez entrevistas com parlamentares e reuniões com grupos focais. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 92 - 93).

Jovchelovitch (2000) afirma que a forma como o cidadão comum, no Brasil, representa a esfera pública ainda tem por referência o pensamento europeu que difundiu a ideia da preguiça, do perigo da mistura de raças e da sensualidade desenfreada. As elites brasileiras teriam como modelo os Estados Unidos e a Europa e sonhariam com a modernidade, mas resistindo em manter “realidades feudais”; adotam ideias liberais e práticas que tem origem nas relações de escravidão, do latifúndio; e não diferenciam o público do privado. A modernidade brasileira recombina elementos da sociedade moderna e da sociedade tradicional. A autora cita como características da esfera pública brasileira a violência do trânsito e a criminalidade; a distância do que é dito do que é feito (no espaço público tudo pode ser dito). Ela destaca a grande distância que existe entre as políticas que regulam (ou buscam regular) o cotidiano e a realidade social e o desencanto com a esfera pública. Este desencanto tem como resultado o fatalismo que paralisa os atores sociais que poderiam ser os maiores beneficiários das mudanças sociais. Este processo empurra os atores para o abandono da luta por mudanças sociais (processo gerador de adoecimento social). Ela destaca a diferença entre a vida cultural diversificada e criativa (carnaval, futebol, música) e a “pobreza” da vida política. A sociedade brasileira tem como característica o deslocamento

entre a representação que ela elabora de si e a realidade social. Uma representação que nada tem a ver com a realidade brasileira. A ideia e o discurso se sobreporiam sobre os fatos. A realidade estaria “em desacordo” com o discurso e a representação dominante, estes tomados como referencia, pois teriam se tornado uma esfera autônoma nas culturas latinas. Ela destaca que a marca cultural da América Latina é “a unidade em meio à diversidade extrema”, a continuidade cultural e a descontinuidade política. Os negros utilizaram a música e a dança como forma de resistência à transformação do corpo em máquina produtiva; a arte e a cultura teriam se constituído em um dos “topos centrais” da resistência no continente; e as relações de parentesco a forma essencial de sociabilidade na América Latina. De um lado, tem-se o poder das ideias em relação aos fatos – a grande referência das elites para pensar o social (tradição europeia), de outro, a resistência cultural dos “de baixo” (negros, índios, mestiços) e sua síntese que produz o caudilho, o populista, o personalismo, o paternalismo, o patrimonialismo e a fraqueza da sociedade civil. O populismo emerge como a grande instituição de controle social. O populismo se caracteriza pelo líder que apela emocionalmente para a maioria, recusa o conflito social e defende o Estado corporativo. Observa-se, simultaneamente, o fracasso das instituições e o sucesso das formas de expressão, como o melodrama das telenovelas (dramatização exagerada, apelo á violência, grande importância para conflitos familiares e pessoais) e os discursos e práticas populistas geradoras de clientelas hierarquicamente dependentes dos poderosos. Temos, no Brasil, o desencontro entre a representação apresentada pelas instituições e a representação da resistência popular nunca reconhecida pelo poder político. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 16 - 38).

A FIGURA 2 sintetiza a principal característica da representação social dominante na sociedade brasileira que distorce a realidade social em favor dos grupos dominantes e contra os atores subordinados.

FIGURA 2 - RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO SOCIAL E REALIDADE SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA



FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de Jovchelovitch (2000).

O estudo de Jovchelovitch (2000) sugere que se investigue o processo concreto onde se geram as representações, como, por exemplo, a construção da possibilidade de um projeto de cidade orientado para o bem comum, na política de planejamento da cidade.

Para Jovchelovitch (2000), os meios de comunicação de massa são os principais mediadores da esfera pública e das representações sociais. Os meios de comunicação de massa mudam a fronteira entre a esfera pública e privada ao alterar os modos de interação, o acesso e o consumo de bens simbólicos. Eles criam uma dimensão não presencial e não dialógica na esfera pública. No contexto contemporâneo a esfera pública se caracteriza por ser tanto um espaço presencial em que ocorre uma comunicação bidirecional, frente a frente, como um espaço não presencial e unidirecional (caso da TV, jornais, rádio), dotado de grande autonomia em relação à audiência, ou semi-bidirecional (casos de blogs, e-mails, etc., e páginas da internet que admitem alguns tipos de resposta). A comunicação bidirecional envolve uma interação em que o produtor e o receptor da informação trocam informações,

opiniões, etc. Na unidirecional o receptor estabelece uma relação com o produtor da informação que não lhe permite responder ou expressar sua opinião nas condições da comunicação frente a frente, em tempo real. As interações na esfera pública se caracterizam por serem dialógicas e não dialógicas, reificadoras ou emancipadoras. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 82).

As interações reificadoras atualizam os temas e as abordagens de modo a reforçar e manter as representações dominantes, as estruturas e os arranjos e práticas sociais que reproduzem a lógica de funcionamento do espaço social onde se elabora a política de planejamento da cidade. As interações emancipadoras buscam inovar introduzindo novos temas e abordagens que modificam as representações, o funcionamento das instituições e as práticas sociais. Podemos citar como exemplos: as experiências do planejamento e do orçamento participativos que, em relação ao modo de participação tradicional, introduziram novos atores e de novos temas na agenda urbana. Muitas experiências, no país, vêm incorporando, nos processos de tomada de decisão das políticas públicas, associações de moradores, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e ONGs, e temas como a função social da propriedade, o uso do solo urbano e a regularização fundiária de interesse social. Temas e atores que não estavam presentes antes da década de 1980.

A representação social dominante, forjada na interação conflitiva entre as culturas de origem europeia, africana e indígena, tem como aspectos dominantes: 1) as ideias e o conhecimento produzido pela ciência e pelas instituições cujo acesso é exclusivo das elites; 2) tem como virtudes sociais o personalismo, o caudilhismo e o populismo para as relações da política com a massa de eleitores; 3) tem o paternalismo e o patrimonialismo como referência para a relação do poder público com a cidadania; 4) desvaloriza ou desconsidera a capacidade da sociedade civil em participar de forma autônoma da política e da economia. O populismo se constitui na instituição que pratica e garante o controle social, cujo líder político dialoga com a linguagem dos subalternos ao apelar para o emocional e para os valores do mundo privado da família e das regras de parentesco. A representação social dominante incorpora valores das culturas subalternas que interessam, às elites, para garantir a hierarquia social, controlar ou reduzir o conflito social e legitimar e fortalecer o Estado patrimonialista e corporativo, que no geral defende seus interesses. As formas de expressão (a ênfase para os conflitos familiares e pessoais, a dramatização da realidade e a ênfase para a violência atribuída aos pobres e às periferias, e a parcialidade dos editoriais dos telejornais em favor do status quo), e os discursos políticos (que se dirigem ao indivíduo desinformado e pouco motivado para a mobilização) operam como mensagens que visam atualizar, cotidianamente,

a representação social das elites e, ao mesmo tempo, deslocar para a esfera privada as representações dos atores subalternos que problematizam a realidade social. Este deslocamento tem por consequência a redução da capacidade de organização e mobilização coletiva dos subalternos.

1.8 REPRESENTAÇÃO SOCIAL: A DEFINIÇÃO QUE ORIENTA A INVESTIGAÇÃO

Após a análise das teorias da representação de Durkheim (2004) e de Moscovici (2003), da teoria da ação orientada para o sucesso econômico de Weber (2004), e da teoria da ação comunicativa de Habermas (1989, 1996), sistematiza-se a definição de representação social que orienta a investigação.

Representação Social é o conjunto de valores, crenças, conhecimentos e experiências de vida que o indivíduo organiza, através do uso da linguagem e do seu aprendizado em sociedade, na forma de modelos totalizantes (são modelos que oferecem respostas para todos os contextos sociais e todas as situações com as quais o indivíduo precisa lidar em sua vida) que lhe permite hierarquizar e selecionar coisas, fatos, acontecimentos, contextos, seres e pessoas do mundo social e do mundo natural, organizar o seu entendimento e sua compreensão, e dar uma explicação e um sentido que orientarão a sua ação em sociedade.

Esta definição é aplicada na análise dos discursos e dos textos que os atores manipulam quando das interações que ocorrem nos espaços públicos onde se debate e formula a política de planejamento urbano. Esta análise busca os elementos que caracterizam a interação comunicativa e a interação estratégica de modo a identificar a qualidade dos espaços de interação; se são espaços onde predomina a busca do entendimento e do consenso ou a busca do sucesso na ação política. A política urbana, um instrumento de Estado formalizado na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica Municipal, no Estatuto da Cidade de 2001, e nos Planos Diretores Municipais, já conta com uma razoável legislação e regulamentação legal e administrativa que possibilita espaços de interação participativa, pois os atores da sociedade conquistaram o direito de participar da tomada de decisão sobre esta política. Esta participação, entretanto, exige um razoável conhecimento da legislação e uma apreciação dos impactos dos diferentes projetos de cidade apresentados pelo setor imobiliário, pelo Estado, e pelos movimentos sociais quando da elaboração do Plano Diretor da cidade.

O estudo empírico da representação dos atores sobre o processo de planejamento urbano e a cidade busca responder questões como: A representação se ajusta à condição social dos atores ou entra em conflito com ela? Que grupos motivam-se e mobilizam-se para a

reconstrução ou reforma radical desta representação? A participação no processo de planejamento da cidade explicita que tipos de projetos de cidade, de sociedade, e de modos de viver a vida coletiva? As ideias presentes na representação social dos grupos subordinados operam como obstáculos para a mudança da realidade social vigente? Percebe-se uma ação reflexiva por parte dos atores: a busca do conhecimento, do entendimento e do consenso e o confronto com a realidade, visando à transformação para melhor da realidade social? E, ainda, as razões da dominância do projeto de cidade do mercado ante o projeto de cidade dos atores da sociedade civil e as possibilidades de um projeto de cidade orientado para o bem estar coletivo.

2 REFERÊNCIAS PARA A ABORDAGEM TEÓRICA DA CIDADE CONTEMPORÂNEA

As representações sociais que são investigadas, na presente pesquisa, são aquelas que estão relacionadas com o processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano e, portanto, com os temas que dizem respeito à cidade. A Teoria Geral da Sociedade define a sociedade moderna como um processo de racionalização que diferencia o sistema econômico e sistema político da esfera do mundo da vida. Esta é uma teoria que abre espaço para o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma e atuante em esferas públicas onde opera a ação comunicativa. Mas, para tratar do tema cidade, é necessário fazer uma reflexão sobre o processo de modernização da sociedade e sua relação com o desenvolvimento desta.

2.1 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA SOCIEDADE

A investigação do referencial teórico levou à Teoria da Modernização de Habermas, teoria que integra-se ao estudo da sociedade civil contemporânea de Cohen-Arato (2001), e que, no confronto com os dados coletados sobre o processo de planejamento urbano e a participação social na cidade, se revelou capaz de orientar a pesquisa do processo histórico do planejamento de Porto Alegre.

A Teoria Social de Habermas permite estudar a urbanização e a industrialização como resultados do processo de modernização que se desenvolve, segundo o autor, a partir de quatro tipos de processos: os processos de diferenciação, de racionalização, de autonomização e de dissociação, que serão definidos a seguir. Este processo de modernização, que resulta da Reforma Protestante, do Iluminismo e da Revolução Francesa, operou um conjunto de transformações radicais nas formações societárias, nas relações econômicas, na política e no mundo da vida. A Teoria da Modernização de Habermas, utilizada por Cohen-Arato (2001) para o estudo da sociedade civil contemporânea, deixa espaço para a investigação sobre as possibilidades de construção de um projeto de sociedade emancipado das amarras criadas pela razão instrumental.

Faz-se uma leitura da Teoria da Modernização de Habermas considerando a modernização como um processo fruto da ação social de atores que orientam a sua ação a partir de uma representação do mundo social e natural, como analisado na seção que trata da teoria da representação social. Isto implica em considerar as especificidades culturais

nacionais e locais, e sua interação com outras tradições culturais e políticas, em que estão imersos os atores que implementam o processo de modernização.

Nesta perspectiva, recorre-se aos autores David Harvey e Jane Jacobs para avaliar o impacto da modernização ocidental sobre as grandes cidades. E aos autores Raymundo Faoro e Luiz Eduardo Soares visando buscar as especificidades da modernização e da modernidade brasileira e do “*modus operandi*” das elites condutoras do processo de modernização do País.

2.1.1 A Teoria da Modernização de Habermas

A modernização, para Habermas, “refere-se às formações societárias do ‘nosso tempo’, dos ‘tempos modernos’”, e seu início “está marcado por três eventos históricos ocorridos na Europa e cujos efeitos se propagaram pelo mundo: a Reforma Protestante, o Iluminismo (‘die Aufklärung’) e a Revolução Francesa”. Habermas inclui na modernidade “as sociedades de classe do capitalismo liberal e ‘tardio’, isto é, (‘Spätkapitalismus’) e as sociedades de classe do socialismo de estado (‘Staatssozialismus’)” (HABERMAS, 1973, p. 31, apud FREITAG, 1995).

A Teoria da Modernização de Habermas (1973) relaciona-se a um conjunto de “transformações ocorridas no passado mais recente das formações societárias, dando destaque a quatro tipos de processos: os processos de diferenciação (‘Ausdifferenzierung’), de racionalização (‘Rationalisierung’), de autonomização (‘Autonomisierung’) e de dissociação (‘Entkoppelung’)” (FREITAG, 1995).

O processo de diferenciação resulta de “um aprendizado coletivo” que substitui “uma visão de conjunto, indiferenciada, da realidade social (centrada em um único princípio, digamos religioso)” por “uma visão ‘descentrada’ que permite incluir diferentes perspectivas e princípios”. A diferenciação permite a “divisão (orgânica) de tarefas econômicas e políticas (divisão do trabalho, divisão do poder, etc.)” que “tornam as formações societárias mais competentes e eficazes para a solução de problemas práticos vinculados à reprodução material e simbólica da sociedade” (FREITAG, 1995).

O processo de autonomização “significa o desprendimento relativo de um subsistema, uma estrutura ou ‘esfera’ do conjunto societário” que passa a funcionar orientado por princípios autônomos. Este “é o caso da ‘autonomização’ da esfera da ciência, que se libera das amarras impostas por convicções religiosas, estruturando-se em torno do princípio da verdade” (FREITAG, 1995).

O processo de “racionalização refere-se a processos de transformação institucional segundo a racionalidade instrumental” onde “predomina o cálculo da eficácia” que “passa a ser um fim em si mesmo”. Esta “racionalização tem [...] conotação negativa, porque expulsa dos espaços em que age a razão argumentativa, a racionalidade comunicativa que permitiria a negociação coletiva dos fins, dos ‘últimos fins’ do próprio processo de transformação societária”. Este processo envolve o agir instrumental ou estratégico que desconsidera a opinião dos “envolvidos e atingidos, agindo (“Über ihre Köpfe hinweg”) sem dar-lhes satisfação e sem institucionalizar os mecanismos que permitiriam o questionamento de seu funcionamento” (FREITAG, 1995).

O processo de “dissociação (‘Entkoppelung’) [...] desconecta a produção material de bens e a dominação dos verdadeiros processos sociais que ocorrem na vida quotidiana, através da interação e ação comunicativa, [fazendo com] que a economia e o poder passem a assumir feições de uma realidade naturalizada, regida por leis imutáveis, comparáveis às leis da natureza” (FREITAG, 1995).

Habermas distingue o processo de modernização do processo da modernidade cultural.

Em sua Teoria da Modernidade Habermas faz uma distinção importante: distingue os processos de modernização da modernidade cultural. A primeira enfatiza os processos de racionalização ocorridos nos subsistemas econômico e político. A segunda, a autonomização, no interior do "mundo vivido" (Lebenswelt), das chamadas "esferas de valor": a moral, a ciência e a arte. Para compreender a importância desses dois processos é preciso retomar a distinção entre "sistema" e "mundo vivido", feita por Habermas para melhor compreender a especificidade das sociedades modernas contemporâneas. Os dois conceitos correspondem a uma diferenciação das sociedades em duas esferas (ou "mundos": o mundo da reprodução material, do trabalho, e o mundo da reprodução simbólica, da interação). A própria diferenciação nesses dois "mundos" é um dos traços constitutivos da modernidade. O primeiro conceito refere-se à maneira como os atores percebem e vivenciam sua realidade social. O "mundo vivido" compõe-se da experiência comum a todos os atores, da língua, das tradições e da cultura partilhada por eles. Ele representa aquela parte da vida social cotidiana na qual se reflete "o óbvio", aquilo que sempre foi o inquestionado. O mundo vivido apresenta, contudo, duas facetas: a faceta da continuidade e das "certezas" intuitivas e a faceta da mudança e do questionamento dessas mesmas certezas. O que sempre foi "taken for granted" pode ser questionado graças às características intrínsecas da ação comunicativa (FREITAG, 1995).

Esta distinção permite analisar o processo de modernização das sociedades contemporâneas em duas grandes dimensões: 1) a da produção material (do trabalho) e das instituições políticas; 2) a da reprodução simbólica, da interação. A primeira envolve a racionalização de processos relacionados com o desenvolvimento da economia (que implica

na industrialização e na urbanização crescente da sociedade) e da política (que implica na criação e desenvolvimento de instituições democráticas), e a segunda envolve a ação social orientada por interações comunicativas voltadas para o entendimento intersubjetivamente construído.

Com auxílio desse conceito é possível descrever aquelas estruturas societárias que asseguram a reprodução material e institucional da sociedade: a economia e o Estado. Trata-se, neste caso, de dois subsistemas da sociedade que desenvolveram certos mecanismos autorreguladores: o dinheiro e o poder que asseguram a "integração sistêmica". No interior do sistema a linguagem é secundária, predominando a ação instrumental ou estratégica. O sistema é regido pela razão instrumental. [...] Nos contextos de fala "normais" e cotidianos ela reforça e reafirma a validade das normas existentes, aceitando as três pretensões de validade ("Geltungsansprüche") implícitas em qualquer ato linguístico. Passando-se, contudo, para o plano do "discurso" (no sentido específico dado por Habermas a esse termo), a ação comunicativa permite suspender, temporariamente, as pretensões de validade. O discurso teórico permite questionar a verdade afirmada sobre os fatos, buscando elaborar, à base de argumentos mais convincentes e coerentes, uma nova teoria. O discurso prático permite questionar a adequação das normas sociais, buscando legitimar, no interior de um processo argumentativo que respeita os melhores argumentos, a validade de um sistema de normas novo, aceito e respeitado por todos. Em suma, o mundo vivido constituiu o espaço social em que a ação comunicativa permite a realização da razão comunicativa, calcada no diálogo e na força do melhor argumento em contextos interativos, livres de coação (FREITAG, 1995).

Esta perspectiva de análise do processo de modernização das sociedades contemporâneas permite abordar as interações das esferas do trabalho, da política e do mundo da vida em suas lógicas e seus princípios motivadores específicos, considerando suas inter-relações e suas influências recíprocas, sem que se caia na abordagem simplificadora que busca reduzir toda a ação social à ação orientada para o êxito instrumental, a busca do lucro, do status ou do poder político. Uma perspectiva que abre espaço para a possibilidade do desenvolvimento da racionalidade que orienta a interação comunicativa: uma interação que busca controlar a "racionalização da economia e do Estado" (que resistem ao questionamento dos princípios que regem o seu funcionamento), que "resultou na hegemonia da 'racionalidade instrumental'" e na "expulsão da 'racionalidade comunicativa' do mundo do sistema e sua limitação ao mundo vivido" (FREITAG, 1995).

O projeto de modernização, nesta abordagem, contempla necessariamente a modernidade cultural que tem nos processos argumentativos, baseados na racionalidade comunicativa, o instrumento privilegiado para o desenvolvimento do conhecimento, da moralidade e do senso crítico e estético dos indivíduos.

A modernidade cultural refere-se às transformações ocorridas no interior do subsistema cultural, pertencente, como vimos, ao "mundo vivido". Aqui, observam-se processos de diferenciação e autonomização. No subsistema cultural ocorre historicamente, primeiro uma diferenciação em três esferas: a científica, a ética e a estética, e depois a autonomização de cada uma delas; isto é, cada uma passa a funcionar segundo princípios próprios, de verdade, moralidade, expressividade. [...] Nas três esferas predomina a racionalidade comunicativa; em cada uma delas as "pretensões de validade" podem ser postas em questão, suspensas temporariamente e reelaboradas no interior de um processo argumentativo racional ("discursos"): a esfera da ciência, espaço privilegiado do cultivo da verdade, instaura "discursos teóricos" quando as pretensões de validade das verdades afirmadas em suas teorias são sistematicamente questionadas; a esfera da moral, espaço privilegiado do cultivo das normas e princípios que regem a ação social, instaura "discursos práticos" buscando melhor adequação e legitimação das normas; a esfera da arte, na qual se exprime a veracidade dos atores e sua subjetividade, permite o seu questionamento e a transformação da subjetividade em intersubjetividade expressiva (FREITAG, 1995).

Modernidade, em Habermas, está intimamente relacionada com a racionalidade da ação comunicativa do mundo da vida e suas preocupações com a emancipação do indivíduo frente às imposições dos sistemas econômico e político.

Em sua Teoria da Ação Comunicativa, na qual vinha trabalhando há quatro anos, Habermas pretendeu desenvolver uma "Teoria da Modernidade" calcada em um novo conceito de razão, a razão comunicativa, e em um novo conceito de sociedade, que integrasse o "sistema" ao "mundo vivido". Nesse livro, o autor procura explicar os paradoxos ou patologias da modernidade à luz do pensamento sociológico clássico e contemporâneo, indicando as possíveis vias de sua superação (HABERMAS, 1981 a, v.1, p. 8 apud FREITAG, 1995).

Para Habermas, os processos argumentativos e o aprendizado social são elementos essenciais da modernidade, que é um desafio enquanto descoberta de "novos princípios de estruturação universais ou universalizáveis das futuras sociedades" mais complexas e demandantes por autonomia.

À semelhança da descentração que caracteriza, segundo Piaget, o aprendizado da criança, as sociedades teriam a capacidade de "aprendizado", superando princípios de organização mais simples e menos eficazes em favor de princípios novos mais universais, mediante sucessivas descentrações. A superação do centramento no princípio do parentesco permite assumir a perspectiva do Estado centralizado; a descentração desse princípio torna possível assumir a perspectiva do mercado (internacional), organizado em torno da relação trabalho e capital. A divisão local e internacional do trabalho impõe novas descentrações, que resultam no planejamento dos processos societários. A complexidade gerada, acompanhada de crescente intransparência, impõe, por sua vez, a introdução

de processos argumentativos ("discursos"), mediante os quais podem ser encontrados os novos princípios de estruturação universais ou universalizáveis das futuras sociedades. Ao que se constata, a consequência dessas permanentes descentrações é um aprendizado coletivo que se traduz em uma capacidade de manejo e direcionamento maior das formações societárias, em maior diferenciação e autonomização de certas "esferas" ou subsistemas (FREITAG, 1995).

A Teoria da Modernização de Habermas permite que se questionem os processos de modernização e de modernidade, enquanto projetos históricos em construção, a partir da reivindicação de esferas públicas que introduzam a razão argumentativa e o agir comunicativo como instrumentos de desenvolvimento de indivíduos moralmente autônomos e capazes de dar sentido a sua vida, e de espaços urbanos projetados para o desenvolvimento cidadania e das necessidades culturais da sociedade urbana.

Nesta perspectiva, também aponta a interpretação de Habermas feita por Bárbara Freitag, que identifica a modernidade como um projeto inconcluso e permeado de componentes patológicos.

[...] o "Projeto de Modernidade" que Habermas tem em mente, [...] pretende ser um teoria normativa que analisa, critica, julga as aquisições da modernidade histórica segundo um modelo de modernidade, formulado como "projeto", no início da modernização. [...] O conceito normativo de modernidade implica primeiro na superação das patologias da modernidade historicamente concretizada. Sugere reacoplar o mundo vivido ao mundo sistêmico, dando prioridade ao primeiro. A fixação de objetivos políticos, a organização da economia deve, em última instância, respeitar a "volonté générale" formada e validada nas instituições do cotidiano do mundo vivido. O caráter sistêmico, autorregulador da reprodução material da sociedade deve ser respeitado, na medida em que assegure o bem estar de todos. [...] Mas assim como é preciso respeitar a relativa autonomia de cada subsistema, impedindo-se que um subsistema seja reduzido ou subordinado ao outro, é importante impedir que o sistema, enquanto tal "coloniza" com "sua lógica específica" os espaços do mundo vivido. A exigência da "descolonização" implica em indicar ao sistema os seus devidos limites, no interior de uma sociedade moderna. Prioritária sempre será a liberdade, a autodeterminação, a autorrealização de todos os membros da sociedade. E isso significa a sua participação permanente na política através da articulação de seus interesses e vontades no interior do mundo vivido, via ação comunicativa e discursos (teóricos e práticos). [...] Ela confirma a prioridade da razão, reformulando-a com auxílio da teoria dos atos linguísticos como razão comunicativa. [...] compreendendo a evolução das formações societárias como processos de descentração em que ocorre um aprendizado coletivo, analogamente aos processos [...] da psicogênese (lógica e moral) individual. Defende a ideia da liberdade e emancipação negociada de cada um no todo societário, [...] à base da reciprocidade de direitos e deveres. [...] Essa teoria [...] tem implicações práticas na medida em que tem como objeto facilitar os processos de auto-esclarecimento de sujeitos e grupos em busca de orientações para suas ações. [...] os ajuda a compreender as condições

sociais, a constelação de interesses e os processos culturais que viabilizam, controlam e, em certos casos, limitam patologicamente suas ações (HABERMAS, 1981 p. 485 apud FREITAG, 1995).

A leitura do processo histórico de modernização como um processo que resultou em uma sociedade em que o desenvolvimento dos indivíduos sofre influências geradoras de patologias (criadas pelos subsistemas econômico e político) que limitam as suas ações, permite identificar nas abordagens de Moscovici (2003) e Habermas (1989, 1996) um aspecto comum que é fundamental para o desenvolvimento da subjetividade moderna: a comunicação livre de constrangimentos. Para Moscovici (2003), o indivíduo é um ser que se desenvolve em espaços sociais de interação baseados na conversação – comunicação livre, mas que pode agir não racionalmente, e se equivocar, em contextos de pressão. Habermas (1989, 1996) localiza nas esferas públicas, nas instituições e nos mecanismos que organizam o mundo da vida a racionalidade que promove o desenvolvimento do indivíduo com opinião autêntica, e nos espaços colonizados pelo sistema a ação instrumental que inibe e distorce o desenvolvimento autônomo. Tanto para Habermas (1989, 1996) como para Moscovici (2003), o indivíduo autônomo se desenvolve em espaços sociais onde opera a comunicação livre dos constrangimentos impostos pelos grupos orientados por objetivos que não são os da construção do conhecimento e da opinião que orienta a ação social promotora do desenvolvimento da autonomia.

2.1.2 A Modernização e a Modernidade Brasileira

Faoro (1992) também distingue modernidade de modernização: a primeira caracteriza um processo que se expande por toda a sociedade enquanto que a segunda decorre de uma ação voluntária (por meio da ideologia ou da coação) dos setores dominantes e é orientada para os interesses destes setores.

Diga-se, por enquanto, que a *modernidade* compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto que a *modernização*, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes. Na modernização não se segue o trilho da "lei natural", mas se procura moldar, sobre o país, pela ideologia ou pela coação, certa política de mudança. Traduz um esquema político para uma ação, fundamentalmente política, mas economicamente orientada, para usar a língua de Weber. A ação social, que dela decorre, não parte da economia,

como expressão da sociedade civil. Na *modernidade*, a elite, o estamento, as classes — dizemos, para simplificar, as classes dirigentes — coordenam e organizam um movimento. Não o dirigem, conduzem ou promovem, como na *modernização*. A *modernização quer* se chame ocidentalização, europeização, industrialização, revolução passiva, via prussiana, revolução do alto, revolução de dentro — ela é uma só, com um vulto histórico, com muitas máscaras, tantas quantas as das diferentes situações históricas. Talvez se possa dizer, ainda, que a *modernização*, ao contrário da modernidade, cinde a ideologia da sociedade, inspirando-se mais na primeira do que na segunda (FAORO, 1992).

Faoro (1992) dá como exemplo do início da modernização brasileira (meados do século XIX) e das preferências das elites, que buscam manter a pirâmide e a ordem social: o adiamento da reforma social (da escravidão) e da implantação das manufaturas, e a priorização da construção de estradas de ferro e os melhoramentos urbanos.

A modernização, no Brasil, encontra, na sua primeira versão histórica, a modernidade em maturação. As inovações de D. João recaíram sobre um país em transformação, dirigindo-o, e, ao mesmo tempo, freando-o e renovando-o com o transplante da corte portuguesa no Rio de Janeiro. O espírito pombalino permeou a obra da Independência, mediante severo controle da ascensão social que a emancipação política deveria produzir. Entre a sociedade civil, frágil e vigiada, e o estamento aristocrático, deu-se uma transação, alterada em torno dos meados do século XIX. A conciliação política, desarmando os antagonismos, regularia e controlaria a mudança social. Mantida a pirâmide — mantida a "ordem", como se dizia — o Império escravocrata adia sua mais urgente reforma social, a do cativo, logo adiante, para se modernizar. Sem o sonho das manufaturas, arquivado o projeto colbertiano, joga-se na febre das estradas de ferro e dos melhoramentos urbanos. O centro da economia se desloca para as ferrovias, "o maior — dizia o ministro da Fazenda do Governo Provisório — dos instrumentos de civilização e o mais generoso de todos os sistemas de proteção ao trabalho, em todas as suas aplicações nacionais" (Rui Barbosa. *Relatório do ministro da Fazenda*. Obras Completas, v. XVII, t. II, p. 27). Sem as garantias de juros e a proteção estatal não haveria a estrada de ferro. A agricultura, devastada pelos financiadores de escravos e safras, mal deixava recursos para edificar algumas cidades brasileiras, cuja infraestrutura dependeu, para se fazer, também do capital importado. Num conto de 1884, Machado de Assis faz a caricatura do ciclo ferroviário, tocando em suas três notas. Em primeiro lugar, a estrada de ferro é o progresso: "o Brasil está engatinhando, só andarás com estradas de ferro". Depois, a estrada de ferro é a própria indústria. Em terceiro lugar: o País deve dedicar-se "exclusivamente — notai que digo exclusivamente, diz o personagem, enfaticamente — aos melhoramentos materiais". O advérbio exclui a questão servil e o debate institucional. (FAORO, 1992)

As preferências, prioridades e crenças das elites apresentam um alto grau de desarticulação das bases técnicas e das condições políticas necessárias para impulsionar o

desenvolvimento nacional (assentado na industrialização e na urbanização) que promova a modernidade.

As estradas de ferro não trouxeram o progresso, nem o País começou a andar. Os "proventos da escravidão" mal conseguiram uma superficial modernização pré-industrial e mercantilista. Como todas as modernizações, esta deixou os seus espectros. Compare-se o que restou da prosperidade do café, entre 1860 e 1900, servido por estradas de ferro: os campos calcinados e as cidades-fantasma? [...] As correntes de pensamento diziam que havia um mundo renovado, que era preciso rearticular ao País cadaveroso. O veículo para a renovação era a ciência — a ciência em filosofia, a ciência em poesia, a ciência na literatura, a ciência na política. Era a *ciência como salvação*, retomando-se, nas elites que a promoviam, os elos visíveis das reformas pombalinas. Todas as ideias postas em circulação acentuavam que a "ciência era o valor mais alto da cultura humana, capaz de resolver todos os problemas". O desenvolvimento do País se daria, portanto, pela via da ciência, cultivada nas academias militares, na Escola Politécnica e nas faculdades de Medicina. Comte recupera Pombal, num Iluminismo, como o do déspota português, tolhido e politicamente condicionado. Agora o desenvolvimento se implantaria, com o milagre da industrialização rápida, promovido por um *poder espiritual* de cientistas. A elite dissidente — dissidente, mas nem tanto, como observamos — forma uma comunidade cujo centro se comporá de militares. (FAORO, 1992)

A crença das elites de que o desenvolvimento do País se daria pela via da ciência (ciência como salvação capaz de resolver todos os problemas) “cultivada nas academias militares, na Escola Politécnica e nas faculdades de Medicina”, uma crença inspirada no positivismo de Comte, se transformaria em Planos de Melhoramentos Urbanos executados nos grandes centros como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Estes Planos de Melhoramentos Urbanos são executados desconsiderando a população mais pobre, como descreve Faoro (1992): “a modernização urbanística, no Rio de Janeiro, que expulsou moradores e proprietários pobres de suas casas sem que se lhes permitisse o acesso ao juiz”.

As elites gaúchas, e a cidade de Porto Alegre, seguem estas mesmas orientações como descreve o estudo de Abreu Filho (2006), assim como mostram as publicações da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, e as pesquisas de Monteiro (1995) e Pesavento (1985).

Porto Alegre iniciara sua industrialização desde os anos de 1890, com uma taxa de crescimento que duplicaria sua população em 15 anos, a partir de 1900, e que consolidaria bairros operários na região norte da cidade. Entretanto, era um centro urbano que se ressentia das más condições sanitárias e viárias, da falta de infraestrutura e de equipamentos públicos e de um porto adequado para atender o crescimento gerado pela industrialização.

Em 1914, o intendente José Montauray de Aguiar Leitão convoca o engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel para elaborar o Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre. (Abreu Filho, 2006)

A publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de 1964, é reveladora desta concepção que atribui ao planejamento urbano e ao Plano Diretor, através do conhecimento científico dos urbanistas e da liderança do Prefeito e secretários (como diz a publicação: “à frente do povo”), a capacidade de ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade e seus atores (“trabalhadores e empresários”). O “Plano Diretor [...] é o instrumento para os trabalhadores e os empresários constituírem uma cidade saudável. A eles é oferecido e é deles que se espera a colaboração e o conselho”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964, 1964, p. 5 - 12).

Em Porto Alegre, o poder local assume a prática “higienista” de remoção dos pobres e estimula conflitos sociais ao demolir habitações cujos padrões de construção, saneamento e habitabilidade não se enquadram nas exigências dos poderes municipais (Executivo e Legislativo), antes mesmo dos Planos de Melhoramentos Urbanos. Em 1875 a Câmara de Vereadores de Porto Alegre autorizava “a demolição de cortiços, independente de haver sessões na Câmara” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CATÁLOGO DAS ATAS DA CÂMARA DE VEREADORES, 2001, p. 255).

O cenário da cidade de Porto Alegre dos anos 1920, descrita por Monteiro (1995), revela uma elite construindo a cidade como antítese da cultura popular, pois os espaços de manifestação cultural e socialização popular, localizados no centro da cidade, vão sendo empurrados para a periferia. Para Monteiro (1995), o poder público local pratica a política urbana do “arrasamento” de espaços tradicionais, como a Praça XV de Novembro, expulsando do centro da cidade manifestações culturais populares como a tradicional festa do Divino, os cortiços, as estalagens e as casas térreas. A urbanização que emerge das preferências da elite local é a “cidade vitrine”, os espaços públicos e o estilo de vida da elite da *belle époque* onde o *footing* e o automóvel eram os grandes símbolos da vida moderna nos anos 1920. (MONTEIRO, 1995, p.113 – 143).

Segundo Pesavento (1985), a influência do positivismo de Comte sobre a elite gaúcha sempre foi muito importante. A preocupação da elite regional com a educação, especialmente com as áreas de formação técnica, resultará na criação de Escolas de Ensino Superior relacionadas com a área das ciências “exatas” que precederam as Escolas da área das ciências

“humanas”, como é apresentado na publicação da UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.

No período de 1896 a 1910 foram fundadas escolas que hoje são reconhecidos alicerces da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em 1895 é criada a Escola Livre de Farmácia e Química Industrial. Em 10 de agosto de 1896 é fundada a Escola de Engenharia (por um grupo de engenheiros militares da Escola Militar de Porto Alegre), com cinco cursos, entre eles o de Arquitetura, Hidráulica e Estradas e diplomando “Engenheiro Civil”. Em 1899, os cursos de Agronomia e de Veterinária. A Faculdade de Direito é criada em fevereiro de 1900, propiciando a constituição, em 1909, da Escola Técnica do Comércio, embrião da Faculdade de Ciências Econômicas. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 8). Embora o ensino superior oficial fosse admitido com restrições pelo Governo do Estado, havia certo interesse pela formação de quadros das profissões verdadeiramente “úteis”. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 17). A valorização do ensino técnico - profissional de mecânica e de artes e ofícios, na preparação de mestres e contramestres, levou à criação do Instituto Técnico - Profissional em 1906. Pioneiro no país na constituição de escolas profissionais destinava-se a formar meninos filhos de operários e seu ensino, como o de várias unidades da Escola de Engenharia, foi sempre gratuito. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 55).

A crença das elites governantes locais de que a liderança do Prefeito e secretários e o conhecimento científico dos urbanistas são capazes de ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade e harmonizar a convivência de trabalhadores e empresários implicou na estruturação de instituições estatais que buscam tutelar a sociedade e na valorização do urbanismo, em detrimento da participação da sociedade civil. Nesta concepção, a participação social na construção da política de planejamento urbano, se dá, na melhor das hipóteses, na forma de colaboração e aconselhamento ao governo. É uma visão onde o Estado (governantes e urbanistas) formula a proposta “científica” de cidade e a apresenta para a sociedade civil que deve cumprir as determinações aí contidas para o desenvolvimento harmônico da sociedade.

Faoro (1992) destaca a especificidade e os limites da modernidade brasileira que dá autonomia para as “classes altas” atuarem em uma realidade patrimonialista e burocrática (que protege os interesses dos grandes), com as “classes subalternas” domesticadas pelo clientelismo, e que “excluiu a ‘classe média’ e operários do papel de árbitro das divergências dos grandes”.

Há não só industriais que lançam ações na bolsa, mas também industriais que produzem, em luta pela proteção alfandegária, buscando um tipo de apoio diferente do que a modernização prodigaliza. Contra barreiras econômicas e políticas, muitas vezes escalando os muros sem derrubá-los, uma indústria moderna estava em nascimento. Mais tarde, ela se aliará às

classes altas, num consórcio entre o burguês, o fazendeiro e o banqueiro. A essa conjunção de classes altas, conciliando-se a uma realidade patrimonialista e burocrática, somou-se a domesticação das classes subalternas no clientelismo. Essa coligação do alto, com o enfeudamento popular, excluiu os menos abastados, classe média e operários, do papel de árbitro das divergências dos grandes. Desta sorte, a sociedade civil, já sufocada pelo projeto modernizador, perdia toda a função política, e, por essa via, também a função econômica. Este era, na verdade, o limite da modernidade: mal e apenas permitia a autonomia das classes altas, ao contrário da modernização, que as aprisionava e as dirigia, mas, em comum uma e outra, excluíam do pacto social o povo. (FAORO, 1992)

Este projeto de modernidade das elites, que domestica as classes populares, que exclui os setores médios e os trabalhadores da participação e da tomada de decisão sobre os rumos da modernização, cria uma sociedade civil passiva, que despotencializa a sua participação na política e na economia. Um projeto que limita as possibilidades de desenvolvimento criadas pela modernização, como sugere Faoro (1992).

O processo por necessidade externa, a progressão, impulsionado por uma vontade tecnocrática não é mais do que um fim subjetivo de um grupo de pessoas, incapaz, por não se irradiar como força interna, de se incorporar à história. Por isso, em certos casos, as modernizações, depois que chegam ao fim, que é quando a elite, como a encarna Simão Bacamarte, muda de objetivos, parecem nunca ter existido. Elas se circunscrevem ao tempo circular, com uma memória condicionada ao tempo precário, que duram enquanto outra onda se sobrepõe à atual, desfazendo-se ambas. A história que daí resulta será uma crônica de déspotas, de governos, de elites, de castas, de estamentos, nunca a história que realiza, aperfeiçoa e desenvolve. A história, assim fossilizada, é um cemitério de projetos, de ilusões e de espectros. [...] O que se forma, sob a tutela de uma classe diretora, orientadora, dirigente, não é a racionalidade do paradigma, que não é a dessa classe dirigente, mas de uma economia diversa, centrada numa outra equação econômica. Esta é a explicação da causa de perecerem, quando em confronto com o mundo, os empreendimentos gerados pela modernização desvinculada da modernidade. (FAORO, 1992)

O projeto de modernização, tutelado pela elite patrimonialista e burocrática, mostra-se incapaz de enraizar-se na história do país, de modo a promover a modernidade da sociedade brasileira.

2.1.3 O Híbridismo da Modernização Brasileira

Soares (1996), no ensaio "A negociação de direitos em democracias emergentes: o caso do Brasil" ¹² apresenta a especificidade da modernização brasileira. Para o autor, não se pode aplicar a "fórmula da modernização, em seu tipo ideal", pois "O que distingue o caso brasileiro é a extensão da lacuna social, a rapidez de seu aprofundamento e os extremos aos quais o padrão econômico politicamente orientado tem levado" (SOARES, 1996).

Soares (1996) lembra que o Brasil passou "de uma sociedade predominantemente rural, nos anos de 1950 (quase 70% da população vivia no campo)" para um país "predominantemente urbano, no começo da década de 1980 (70% da população já morava em cidades), e a força de trabalho concentrava-se no setor de serviços urbanos ou nos empregos industriais". Para o autor, neste período de trinta anos, "a imaginação dos brasileiros foi capturada pela linguagem cosmopolita dos meios de comunicação", especialmente pela televisão, que se impôs à interação pessoal direta que transmitia os valores comunitários tradicionais.

Para Soares (1996), "A transição à democracia foi apenas parcialmente consequência da mobilização popular". Esta mobilização "injetou considerável energia na participação popular" que "tem sido bem-sucedida ao trazer, reestruturar e incluir na agenda política" o debate sobre "nossos fracassos econômicos e da injustiça social", mas não tem conseguido corrigir a grande concentração de renda, nem expandir a cidadania. As oligarquias urbanas e rurais e as elites conservadoras e progressistas tem estabelecido acordos entre si que vem garantindo a implementação de um processo de modernização conservadora. Segundo o autor, a frase de DaMatta "Você sabe com quem está falando?" é reveladora desta cultura conservadora hegemônica que enfatiza a "distribuição hierárquica de papéis como regra organizadora tanto das percepções sociais quanto das relações sociais".

A representação da sociedade brasileira combina valores e práticas da sociedade tradicional com valores e práticas da sociedade moderna, que resulta dos acordos estabelecidos pelas elites de perfil progressista com as elites conservadoras (visando à continuidade do projeto de sociedade caracterizado pela alta concentração de renda e pela exclusão de uma parcela significativa da população da condição de cidadania) e das lutas entre as preferências das elites e as preferências da sociedade civil.

Na perspectiva do presente estudo, que utiliza a teoria da representação social como instrumento de análise para entender a ação dos atores, o processo de modernização

¹² Ensaio apresentado na conferência "A negociação de direitos em democracias emergentes: o caso do Brasil", realizado no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Stanford, no dia 21 de outubro de 1996, e no Departamento de Sociologia da Universidade de Pittsburgh, no dia 12 de novembro de 1996.

conservadora da sociedade brasileira resulta como uma síntese da representação social que apresenta a sociedade organizada a partir do princípio da hierarquia (nela as pessoas são naturalmente diferentes e, por isso, ocupam níveis diferentes de poder e de relevância social) com a representação de sociedade baseada no desempenho e na mobilidade social. A diferenciação promovida pela modernização cria uma representação social que combina elementos (valores e práticas) da representação tradicional (patronagem, clientela, adesão passiva, indiferenciação do público e do privado, prioridade para as relações de parentesco, direitos para alguns, tecnocracia que diz o que é melhor para a sociedade, práticas dos “donos do poder”¹³) com os novos elementos trazidos pela industrialização e urbanização da sociedade (competência individual, carreiras públicas e privadas orientadas pelo desempenho, participação nas políticas públicas, diferenciação do público e do privado, igualdade perante a lei).

Para Soares (1996), esta representação de sociedade é funcional, para os estratos sociais superiores, na conservação, na naturalização da desigualdade, e para a legitimação do darwinismo social; e, para os subalternos, funciona como um obstáculo à melhoria da autoestima, da cooperação social e da participação política. A proclamação das virtudes do individualismo, por um lado, e a experiência negativa de estar por baixo em um contexto social que vem subtraindo valores como honra e dignidade, por outro, “impedem as classes subalternas de experimentar a comunalidade como base para a cooperação e para a ação coletiva”.

Nas sociedades submetidas ao processo de modernização, que desenvolveram uma opinião pública mais ou menos esclarecida, estas elites necessitam justificar nas esferas públicas suas posições no Estado, na política e na condução da economia. A representação de sociedade elaborada, controlada e disseminada por elas precisa se mostrar funcional para o exercício do poder e da gestão da sociedade de mercado moderna. Os dois códigos ou dois discursos presentes na representação social dominante se dirigem, por um lado, para a orientação da ação dos membros das elites, e por outro, para a organização da ação dos subalternos.

Para Soares (1996), esta representação social (que tem como princípios organizadores o individualismo, o igualitarismo, e a hierarquia) “recomenda passividade e aceitação do destino”, “implica a crença de que a pobreza significa fracasso ou incapacidade”, que “todas

¹³ Raymundo Faoro aborda a prática política das elites no poder em: FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. SP. Ed. Globo. 3ª ed. 2001.

as pessoas são iguais perante a lei”, e promove a “falta de autoestima e de força interior” necessária para enfrentar “os maiores desafios da vida”, e o culto do poder e das “relações de poder cruéis, despóticas” que estimulam o comportamento “cada um por si tentando impor seu próprio desejo e interesse”. Ela orienta tanto a ação “de um personagem típico popular que recusa a política e a participação nos assuntos públicos”, como a do (por sorte menos frequente) “traficante de drogas fortemente armado que se torna o senhor da droga, isto é, a encarnação da tirania local”, e de “alpinistas sociais sem escrúpulos, predadores de todos os tipos, free-riders de todos os tipos”. Configura-se uma representação social que promove a ação social orientada pelo individualismo competitivo no mercado de trabalho, nas carreiras públicas e privadas e nas interações sociais, e a constituição de espaços públicos e de uma opinião pública que desvaloriza o uso da ação comunicativa (Habermas) para a formação de opiniões consistentes sobre as políticas públicas. A ampliação do público na esfera pública (com a emergência do proletariado), que transformou a esfera pública de um espaço de convencimento em um espaço de pressão (Souza, 2000), não seria suficiente para a universalização de direitos e procedimentos e a construção de projetos e de políticas públicas orientadas para a construção do bem comum. A responsabilidade das elites pela proteção dos subalternos (incapazes da ação responsável – esta uma crença da hierarquia tradicional) vai sendo substituída, cada vez mais, pela racionalidade do mercado de trabalho que agrega um trabalhador com uma relativamente baixa capacidade reivindicativa e contestatória, gerando vantagens comparativas para estas elites quando comparadas com países onde os trabalhadores conquistaram proteção social e acordos coletivos de trabalho, através da luta social. Os valores e princípios da modernização são incorporados sobre a cultura social tradicional existente (não ocorrendo uma substituição abrupta e total dos valores da sociedade tradicional) na velocidade imposta pela racionalidade da concorrência do mercado globalizado e de acordo com a capacidade das elites nacionais de imporem suas preferências sobre o conjunto da sociedade.

A modernização brasileira adquire formas peculiares que resultam da interação do processo de desenvolvimento urbano-industrial (que tem a racionalização imposta pelo sistema econômico e político e o conhecimento científico aplicado na produção de bens econômicos como seus princípios geradores) com a cultura da sociedade nacional. E a representação social precisa acompanhar, para manter-se dominante, o desenvolvimento conflitivo dos diferentes princípios e valores que orientam a ação dos grupos sociais dominantes e subordinados, oferecendo uma visão de mundo que possa orientar a sociedade como organização social que tem um projeto dotado de sentido. Quando a representação

social perde a capacidade de ser vista pelos atores como orientadora da ação em sociedade, quando ela deixa de organizar a ação a partir de um projeto que tenha sentido para o conjunto dos indivíduos, então ela passa a ser questionada e abre-se espaço para a sua reformulação ou substituição.

Para Soares (1996), os “diversos tipos de movimentos sociais - de campanhas de sindicatos a passeatas pelos direitos civis - desenvolveram uma sensibilidade para a cidadania, a igualdade, a justiça social e a individualidade”. Uma sensibilidade que poderia mobilizar estes atores na luta pela introdução de demandas relacionadas com o espaço urbano que impactam a cidadania, mas que, segundo o próprio autor, não tem contribuído para a expansão desta cidadania.

Pode-se concluir que, no caso brasileiro, as orientações diferenciais, presentes na representação social dominante, se complementam na reprodução das instituições e das práticas sociais que garantem o desenvolvimento de uma sociedade permeável à incorporação de elementos modernos, gerenciada e controlada por princípios hierárquicos e tradicionais, e segundo as preferências da coalizão das elites progressistas e conservadoras. Esta representação social tornou-se dominante na sociedade pela imposição ou aceitação pelos indivíduos. Mas, a representação social dominante não elimina as representações de mundo de grupos e coletividades que não aceitam a sua imposição, mas as tornam representações marginais que orientam a ação de minorias, que, entretanto, podem ser minorias ativas na política e na sociedade.

2.2 A MODERNIZAÇÃO E A CIDADE

Após expor a Teoria da Modernização de Habermas, faz-se necessário investigar como a modernização ocidental impacta no processo de urbanização e que projeto dominante de cidade resulta desse fenômeno histórico.

Harvey (1992) estuda o desenvolvimento do processo da modernização e seu impacto nas cidades e nos planejadores. Para o autor a modernização desdobra-se em diferentes fases. A primeira, a fase universalista e democratizadora da disputa entre a burguesia e o proletariado e o auge do movimento socialista. A segunda, a fase heroica do período entre - guerras e do positivismo lógico dos defensores da libertação pela eficiência tecnológica. Este é o período dos futuristas italianos, dos engenheiros e arquitetos de Hitler e o momento em que se concebeu a “cidade como máquina nas quais viver”. É a época em que o “poderoso Congress of International Modern Architects (CIAM) se reuniu para adotar sua celebrada

Carta de Atenas de 1933, uma carta que nos trinta anos seguintes iria definir amplamente o objeto da prática arquitetônica modernista”. A concepção de cidade deste período foi criticada por Chaplin, no filme *Tempos Modernos*, e por Fritz Lang, no filme *Metrópolis*. A terceira fase é caracterizada pela hegemonia norte-americana do imperialismo cultural e do poder corporativo (depois de 1945) e da arquitetura e da arte como práticas do establishment. Esta fase é o período do modernismo positivista, tecnocêntrico, racionalista e obra de uma elite de vanguarda onde se incluem planejadores, arquitetos, artistas e críticos. Na arquitetura se manifesta o desejo de produzir soluções capitalistas na reconstrução e renovação urbana e no planejamento e industrialização em larga escala (altas densidades e processo acelerado de destruição e reconstrução). A quarta é a fase do pós-modernismo¹⁴, entre 1968 e 1972, caracterizada pelo declínio das ideias de Le Corbusier e do CIAM e pela emergência dos planejadores radicais que se propõe a “construir para as pessoas”, do planejamento como colagem de espaços e misturas diferenciadas (a cidade colagem), do planejamento que aceita o caótico, a anarquia e o jogo e dos projetos abertos. Passa-se a reconhecer que diferentes jogos de linguagem criam poderes institucionais (determinismos locais) e valoriza-se a alteridade: defende-se que todo o grupo tem o direito de falar por si próprio. A pós-modernidade se caracteriza por um mundo de espaços plurais superpostos uns aos outros. Mundos que interagem e se conflitam. A ênfase é para o processo em que produtores e consumidores produzem significado e sentido. (HARVEY, 1992, p. 39 - 51).

Para Harvey (1992), o pressuposto do Projeto do Iluminismo que defendia a possibilidade de uma representação única e correta de mundo dá lugar a múltiplas perspectivas, ao relativismo e à complexidade.

O mundo poderia ser controlado e organizado de modo racional se ao menos se pudesse apreendê-lo e representá-lo de maneira correta [...] o que presumia a existência de um único modo correto de representação [...] ¹⁵, foi substituído “por uma ênfase em sistemas divergentes de representação” que resultou numa transformação qualitativa na natureza do modernismo em algum ponto entre 1910 e 1915. [...] As mudanças por certo foram afetadas pela perda de fé na inelutabilidade do progresso e pelo crescente incômodo com a fixidez categórica do pensamento iluminista. (HARVEY, 1992, p.35 – 37).

¹⁴ Neste estudo assumimos a fase da pós-modernidade iniciada, segundo Harvey, na década de 1970 como um novo ciclo da modernidade, como definida por Habermas, que torna a cidade um espaço privilegiado para a produção de sentido e de consumo de bens culturais, mas ainda dentro das condições gerais impostas pelo mercado capitalista cujas características são a alienação e a perda de autonomia dos indivíduos, geradas pelos processos de *dissociação* e de *racionalização instrumental* (Habermas).

¹⁵ Assim pensavam autores como Augusto Comte, John Stuart Mill, Saint-Simon, Adam Smith, Voltaire, entre outros (citados por Harvey).

O espaço social da cidade pós-moderna se caracteriza pela participação de produtores e consumidores na produção de sentido e do significado da vida urbana, através de um processo de interação entre dimensões desta realidade social heterogênea. Uma produção que corre sempre o risco de manipulação pelo mercado e grupos que dominam os recursos econômicos, políticos e culturais. Harvey (1992) retoma a ideia de Marx de que o consumo também faz parte do ciclo da produção ao lembrar que os consumidores também são produtores. O consumidor de bens urbanos participa do processo produzindo, mas esta é uma produção que se dá a partir da matéria-prima criada por planejadores, arquitetos, produtores culturais e do establishment institucional ou corporativo. O controle sobre o tipo de interação e sobre o que é produzido como matéria-prima do processo de produção do espaço urbano define quais são os limites dos consumidores da sociedade urbana na produção de sentido e de significado.

A cidade pós-moderna também teria como característica a personalidade esquizofrênica forjada em um contexto de fragmentação, instabilidade dos discursos, incapacidade de unificar o passado, o presente e o futuro, a preocupação com o desempenho, e o usufruto do presente puro. É a cidade da sociedade de consumo que impõe um estilo novo de participação. A consciência pós-moderna é forjada a partir de eventos imediatos e dos espetáculos. Temos a evaporação do sentido de continuidade, da memória histórica e o enfraquecimento das iniciativas para sustentar valores e crenças. O indivíduo é também o produto deste processo de destruição criativa. Nesta perspectiva, a cidade pode ser vista como “fermento cultural”, a “tela gigante” que ofusca e hipnotiza plateias de consumidores/produtores que são induzidos a se envolver com discursos e objetos apresentados por instituições e grupos interessados na produção de determinados resultados. A mídia de massa surge como instituição significativa e recriadora do passado através de colagens de acontecimentos passados descoladas de seus contextos originais. O espectador compartilha a percepção da história como sequencia interminável de eventos iguais. Este espectador recria e dá sentido para a vida urbana a partir desta representação de mundo (a matéria prima que fornece os elementos para a representação social e a formação da opinião pública) criada pela mídia.

No contexto atual, o processo de “destruição criativa” produz a cidade para consumidores que buscam se diferenciar socialmente e se realizar através do “espetáculo” urbano. Um período diferente daquele em que dominaram as ideias de Le Corbusier e do

CIAM, inspiradoras das escolhas das elites locais que acreditavam que a cidade deveria ser construída organizando as funções urbanas e harmonizando as relações de um espaço territorial planejado para o trabalho.

A cidade eclética, descrita por Harvey (1992), indica um projeto de cidade que tem grande poder de atrair e encapsular os indivíduos em ambiências¹⁶ agradáveis e sedutoras. Este é um projeto que organiza espaços inibidores e desarticuladores da mobilização dos atores preocupados com a implementação de um projeto alternativo de cidade. Um projeto que busca organizar espaços urbanos voltados para o desenvolvimento de uma cidadania ativa, participativa e atuante em esferas públicas formadoras da opinião crítica e bem fundamentada.

Jacobs (2001) investigou o que aconteceu nas grandes cidades norte-americanas da década de 1960, apresentando o impacto da modernização nas relações econômicas e sociais de grandes cidades. A autora analisou o impacto negativo dos projetos de reurbanização, promovidos pelos empreendedores privados e pelos governos, que acabaram destruindo a diversidade econômica, social e cultural de bairros e distritos, e criando novos problemas com o deslocamento em massa de populações. Jacobs (2001) dá exemplos de cidades, regiões e bairros onde ocorrem interações fracas que fragilizam a privacidade das pessoas e produzem a desconfiança no espaço público e, de outro, interações fortes (face-a-face) que geram confiança e que constroem o reconhecimento do espaço público e da identidade pública. A investigação de Jacobs (2001) aponta para a possibilidade de um projeto de cidade (que ela descobre em vários locais dos grandes centros urbanos) onde as pessoas estabelecem interações fortes ao nível da rua, dos parques e do bairro onde moram. Apresentam-se dois projetos: o projeto de cidade imposto pela modernização controlada pelos interesses do mercado (que busca a realização do lucro através da venda de imóveis, projetos urbanos e da especulação imobiliária) e o projeto de cidade onde as interações urbanas dão sustentação para o desenvolvimento do mundo da vida. Na perspectiva deste projeto as ruas, as praças e os bairros são instrumentos para o exercício de práticas sociais urbanas orientadas para a construção de uma cidadania capaz de delimitar as fronteiras entre o público e o privado.

¹⁶ Ambiência é o espaço arquitetonicamente organizado e animado que constitui um meio físico, estético e psicológico preparado para as atividades humanas. A Ambiência é a subjetivação do ambiente objetivo. A ambiência urbana envolve dados objetivos (ar, água, solo, verde, ambiente construído) e dados subjetivos (afetividade, práticas sociais, participação, relações sociais, percepção ambiental). Esta definição é utilizada pelo Laboratório de Psicologia Socioambiental e Intervenção (LAPSI)/USP e pela Rede de Pesquisa Internacional sobre Ambiências (CNRS, França; Université de Toulouse Le Mirail, França; UFRJ, Brasil; UFRN, Brasil; LABORATORIO URBANO, UFBA; LABEURB, UNICAMP). Fontes: http://www.asc.fau.ufrj.br/ev_ambiencias.html; http://www.asc.fau.ufrj.br/ev_ambiencias_prog.html. Acessado em 22 de fevereiro de 2012.

Jacobs (2001) apresenta a tese de que o sucesso da implementação do modelo de cidade do mercado se explica pelo vazio intelectual existente no campo do planejamento urbano. Da análise de Jacobs (2001) pode-se concluir que ausência de um projeto alternativo de cidade deixa espaço para a modernização urbana operada segundo a dinâmica da “destruição criativa” do capitalismo contemporâneo que desconsidera a forma de organização das redes sociais que existem nas ruas, nos bairros e nos distritos das cidades e que desestrutura as relações ali existentes.

2.2.1 A Modernização da Cidade como Processo de Desconstrução e Reestruturação de Representações e Práticas Sociais

Para o modernismo, “o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes”. Para o pós-modernismo o tecido urbano é “algo necessariamente fragmentado, um ‘palimpsesto’¹⁷ de formas passadas superpostas umas às outras e uma ‘colagem’ de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros. [...] A aparência de uma cidade e o modo como seus espaços se organizam formam uma base material a partir da qual é possível pensar, avaliar e realizar uma gama de possíveis sensações e práticas sociais”. (HARVEY, 1992, p. 69).

As necessidades sociais e a experiência de produção e planejamento de massa da segunda guerra apontavam para programas de reconstrução e de reurbanização em larga escala de vastos territórios baseados no planejamento por zoneamento monofuncional. Eram programas de racionalização dos sistemas de circulação da cidade que desconstruíam relações econômicas, políticas e sociais existentes nos bairros e distritos urbanos, como analisado e criticado por Jacobs (2001). Nos anos 1950 o capital corporativo assume a prática da construção de monumentos que simbolizam o seu poder, monumentos como o prédio do Chicago Tribune, o Rockefeller Center, a Trump Tower e o prédio da AT&T¹⁸. (HARVEY, 1992, p. 69 - 96).

As novas tecnologias de comunicação permitem dar conta da flexibilização, da descentralização da produção, da diversidade e da complexidade, o que as tecnologias da produção fordista em massa não eram capazes de fazer. Isto permite que o projeto urbano

¹⁷ Palimpsesto (*s. m.*): Manuscrito em pergaminho que os copistas na Idade Média apagaram para nele escrever de novo. Dicionário Aurélio. 1975.

¹⁸ Prédios citados e apresentados em foto por Harvey.

passee a valorizar a produção e o consumo do capital simbólico, a busca da distinção no projeto urbano, através da reabilitação da paisagem, a recuperação da história, o embelezamento e a produção para uma “comunidade” de consumidores diversificados. Assiste-se à especialização da linguagem da arquitetura. A cidade torna-se um *pot-pourri*¹⁹ internacional de gostos e culturas diferenciadas em que os fragmentos camuflam e mascaram a real situação de uma geografia onde as minorias são a maioria. A arquitetura fascinada pelas “superfícies que repelem a cidade lá fora” se dissocia da vizinhança. Mascaramento que confina o conflito entre “ter raízes no lugar e ser membro do internacionalismo saturado”, entre função e fantasia, entre significar e consumir. Para Harvey, é um ecletismo que dificulta vislumbrar algum projeto. (HARVEY, 1992, p. 80 – 87).

O espetáculo urbano é utilizado para construir a ideia de cidade como comunidade e superar a cidade do conflito. Harvey (1992) cita o caso de Baltimore onde o espetáculo urbano é administrado e controlado; é o projeto de cidade do espetáculo, do prazer, da efemeridade; projeto que se preocupa com a imagem para atrair capital e pessoas do tipo certo e produzir a necessidade da busca do mundo da fantasia (HARVEY, 1992, p. 88 – 95).

O projeto pós-moderno tenta reproduzir um mundo desgovernado de modo a desorientar e mesmo promover a confusão, e alterar a percepção habitual que temos de espaço e de forma. (HARVEY, 1992, p. 95 – 96).

A modernização da cidade, com seu desconstrutivismo, impacta a representação que tradicionalmente orientou os atores na leitura do espaço urbano, redefinindo-a, e alterando suas práticas sociais. A cidade torna-se a base material para diferentes representações e práticas sociais: é o lugar da mistura de gostos e culturas diferenciadas que camufla e mascara a situação das minorias; é o lugar dos projetos que não dialogam com a “cidade lá fora” e se apartam da vizinhança; é o lugar dual que confina aqueles que têm “raízes no lugar” e os separa dos membros do “internacionalismo saturado”; e é o lugar onde se organiza o espetáculo que constrói a ideia de cidade como comunidade que superou o conflito.

O ecletismo descrito por Harvey (1992) indica um processo de modernização que produz um projeto de cidade que tem grande poder de atrair e aprisionar os indivíduos em

¹⁹ *Pot-pourri*: Mistura heteróclita de coisas diversas, particularmente produção literária formada de diversos trechos. Dicionário Aurélio. 1975.

ambiências agradáveis e sedutoras, que ofertam uma diversidade inesgotável de bens de consumo culturais e bens necessários à reprodução da vida (como se esta fosse a única possibilidade de vida em comunidade na sociedade moderna), mas que tem se mostrado incapaz de reverter o “apartheid” de vizinhança²⁰, o isolamento social dos indivíduos, a crescente submissão do mundo da vida na cidade ao mundo das carreiras profissionais e a violência social em suas diversas manifestações (de gênero, racial, no trânsito, criminalidade urbana, drogas, homofobia, xenofobia, etc.).

2.2.2 A Modernização que Destrói a Confiança no Outro, no Espaço Público e na Autoridade Pública

Jacobs (2001) faz uma forte crítica aos projetos de reurbanização que acabaram destruindo a diversidade econômica, social e cultural de bairros e distritos de grandes cidades, abrindo espaço para o capital especulativo e criando novos problemas com o deslocamento em massa de populações. Suas análises partem de estudos sobre os usos que a população urbana faz das ruas, dos parques e dos bairros. Uma de suas principais conclusões é a da necessidade da diversidade urbana e da necessidade de uma concentração mínima de população para que se garanta a segurança das ruas, a qualidade dos prédios e o bem-estar da população do bairro. Segundo ela, estes seriam os elementos fundamentais para se pensar um projeto de cidade civilizada e segura.

A representação que as pessoas constroem sobre as ruas é que regularia o comportamento delas no espaço público. Esta representação é influenciada principalmente pela interação face-a-face entre os moradores da rua e do bairro. Diz a autora:

Em assentamentos urbanos de pequeno porte, [...] o controle sobre o comportamento aceitável em público, [...] parece funcionar com mais ou menos êxito por meio de um emaranhado de condutas, comentários, aprovação, desaprovação e sanções – todos aspectos importantes quando as pessoas se conhecem e as notícias correm de boca em boca. [...] A confiança na rua forma-se com o tempo a partir de inúmeros pequenos contatos públicos nas calçadas. Ela nasce de pessoas que param no bar para tomar uma cerveja, que recebem conselhos do merceiro e dão conselho ao jornaleiro, que cotejam opiniões com outros fregueses na padaria [...]. (JACOBS, 2001, p. 36 – 60; 71 - 72).

²⁰ Espaços urbanos que produzem relações de vizinhança, como os condomínios fechados, que lembram o regime de segregação racial da África do Sul, e que produzem uma socialização de indivíduos que se diferencia dos tempos e dos espaços onde as crianças convivem em ruas e praças públicas com maior possibilidade de interagir com membros de grupos sociais culturalmente diferentes.

Ela cita o exemplo da existência e da inexistência desta confiança pública informal nos dois lados da mesma rua do East Harlem, composta por moradores da mesma raça e com a mesma renda. De um lado, a cidade tradicional repleta de locais públicos. Do outro o do conjunto habitacional de pessoas anônimas. A falta de privacidade dos pobres de um conjunto habitacional, cuja intimidade da vida familiar é conhecida dos órgãos públicos e do Departamento de Bem-Estar Social, gera a desconfiança no outro, na função do espaço público e do poder público.

De um lado temos o tipo de interação entre os representantes do Estado e a população pobre e os projetos de reurbanização que fragiliza a privacidade e produzem a desconfiança no espaço público; e de outro temos a interação forte (face-a-face) entre pessoas de setores médios da sociedade que gera a confiança e constrói o reconhecimento do espaço público e da identidade pública.

2.2.3 Espaços que Geram Interações Fortes e Espaços que tem Vida Pública Escassa

Para Jacobs (2001), os planejadores simplificam a abordagem sobre a privacidade ao tratá-la como “uma questão de janelas, vistas, ângulos de visão”. As fronteiras entre a privacidade e o público, o que é assunto privado e o que é público, são definidas por micro-interações cotidianas estabelecidas nas ruas, nos parques e nos bares. Diz a autora:

Uma boa vizinhança urbana consegue um equilíbrio e tanto entre a determinação das pessoas de ter um mínimo de privacidade e seu desejo concomitante de poder variar os graus de contato, prazer e auxílio mantidos com as pessoas que as rodeiam (JACOBS, 2001, p. 63, 64).

Para a autora, um exemplo de interação forte é o costume comum na cidade de Nova York, da época, de estabelecimentos onde as pessoas deixam as chaves para os amigos. Pode-se imaginar que este serviço de guarda de chaves poderia ser prestado por uma empresa de segurança, que teria como condição contratual o sigilo da privacidade. A diferença da cidade com boa vizinhança seria que nela se estabelece uma interação personalizada que exige uma confiança muito maior entre as pessoas, diferentemente da interação entre a pessoa e a empresa que é impessoal, pois é garantida pelo contrato.

No território do bairro e do distrito existem pessoas e grupos que se tornam referência para que a lei esteja presente na rua, para a construção de uma boa vizinhança e o tipo de comportamento social que garante o equilíbrio entre privacidade e vida pública. Para a autora:

“A estrutura social da vida nas calçadas depende em parte do que pode ser chamado de uma figura pública automeada.” São pessoas que tem um contato frequente com um amplo círculo de pessoas. São lideranças comunitárias, religiosos, pequenos comerciantes e lojistas interessados na tranquilidade e na ordem. Este é um tipo de interesse que converge para a produção de um comportamento social da boa vizinhança. Estas pessoas são figuras públicas que ajudam a criar a identidade de um espaço social, a marca social do local. Nos exemplos de boa vizinhança apresentados por Jacobs (2001), o interesse econômico de pequenos empreendedores, que dependem da diversidade e da funcionalidade do território do bairro e do distrito, existe a possibilidade de convergência entre o interesse econômico deste grupo com o interesse de grupos da sociedade, como as associações de moradores e instituições religiosas, por exemplo.

Como exemplo de “metrópole com vida pública escassa” a autora cita Los Angeles que seria um espaço social cuja identidade se caracteriza pelo domínio da vida privada. Para Jacobs, o bairro bem sucedido é aquele que consegue controlar e resolver os seus problemas e que tem uma razoável gestão sobre seu território. A autora dá exemplos de bairros bem organizados por populações pobres como o North End de Boston, o distrito do matadouro de Chicago, áreas declaradas irrecuperáveis pelos urbanistas. Ela também dá exemplos de bairros ruins de classe alta e média como Eutaw Place de Baltimore e o South End de Boston, áreas que perderam a vitalidade. (JACOBS, 2001, p. 73 -78; 125).

2.2.4 A Concepção de Bairro Planejado dos Planejadores

Jacobs (2001) afirma que os planejadores, como os banqueiros e oficiais administrativos que garantem hipotecas, não inventam teorias de planejamento. Eles tiram suas ideias dos idealistas, com uma geração de atraso, pois o planejamento urbano não teria assimilado ideias novas importantes a mais de uma geração. O modelo ideal de bairro dos urbanistas contém sete mil pessoas, com uma escola elementar, lojas de conveniência e um centro comunitário. Este modelo “é o ponto de partida para quase todos os projetos de revitalização de bairro, todas as construções de conjuntos residenciais, maior parte do zoneamento moderno e também os trabalhos feitos atualmente pelos estudantes de arquitetura e urbanismo, que vão impor essas adaptações às cidades de amanhã. Em 1959, só na cidade de Nova York mais de meio milhão de pessoas já viviam de acordo com adaptações dessa concepção de bairro planejado”. (JACOBS, 2001, p. 10 – 11, 126)

O modelo das cidades-jardim de Ebenezer Howard é, para Jacobs (2001), o antecessor desse conceito, mas o que explicaria a sua perenidade é a necessidade de se preencher um vazio intelectual existente no campo do planejamento. Um ideal absurdo e nocivo para as cidades, pois imagina o morador urbano “preso” ao limite do bairro e o bairro uma ilha voltada para si mesmo, enquanto que a vantagem da cidade é justamente sua variedade de opções e de oportunidades.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

3.1 OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA SOCIOLÓGICO E HIPÓTESES

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as representações dos atores-chave que interagem nos espaços onde se debate e formula a política de planejamento urbano de Porto Alegre e responder como elas influenciam na ação destes atores e qual a sua repercussão no perfil que esta política assume. Este é um estudo de caso de uma das grandes cidades brasileiras (Porto Alegre), capital do estado do Rio Grande do Sul, cujas gestões municipais apostaram (desde o início do século XX) nas concepções e nos instrumentos de planejamento urbano para construir e organizar a cidade.

Utilizam-se as teorias da representação coletiva de Durkheim (2004) e da representação social de Moscovici (2003) como referências para esclarecer as relações existentes entre as representações dos atores sociais e a ação destes e para identificar a representação social dominante sobre o processo de planejamento urbano e a cidade.

As representações sociais investigadas são aquelas que estão relacionadas com o processo de debate e elaboração da política de planejamento urbano e, portanto, com temas que dizem respeito à cidade. A teoria geral da sociedade moderna e o conceito de sociedade civil contemporânea, de Habermas (1989, 1996) e Cohen-Arato (2001), permite analisar a ação social no contexto de emergência de novos atores e do surgimento de esferas públicas heterogêneas. Esta teoria define a sociedade moderna como um processo de racionalização que diferencia o sistema econômico e o sistema político da esfera do mundo da vida. Ela abre espaço para o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma e atuante em esferas públicas onde se opera a disputa de discursos (ações) entre atores sociais diversificados. Trata-se do tema cidade na sua relação com o processo de modernização da sociedade.

O problema sociológico do estudo, portanto, pode ser resumido nas respostas a serem encontradas para a seguinte indagação: até que ponto as representações sociais sobre a cidade e o processo de planejamento urbano dos diversos atores que agem no espaço social de Porto Alegre influenciam nos resultados desta política pública?

As hipóteses formuladas para responder a este problema são três:

1. A representação social hegemônica sobre o que deve ser o processo de planejamento urbano e a cidade restringe a participação da sociedade civil e abre espaço para a privatização do debate e da formulação da política em favor de um pequeno grupo de técnicos especialistas e do mercado.

2. Esta representação exerce forte influência para a manutenção das práticas estatais tradicionais e do perfil da política de planejamento urbano desenhada pelo mercado.
3. O processo histórico de planejamento urbano e de estruturação das instituições estatais, em nível local, contribuiu para o baixo envolvimento da sociedade civil no debate sobre o planejamento urbano, assim como para a não tematização da cidade pelas organizações sociais em geral.

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

As representações sociais, segundo o referencial teórico, são construtos simbólicos - valores, crenças, conhecimentos e experiências de vida – que, através do uso da linguagem e do seu aprendizado em sociedade, buscam orientar a ação do indivíduo e do grupo na disputa por uma concepção de mundo, no estabelecimento de vínculos, na partilha de significados, na organização e na mobilização, e que se expressam em discursos, textos e práticas. Então, é possível examiná-las buscando o que elas dizem e repetem, o que as motivam e fundamentam, seus princípios organizativos, as atitudes e posicionamentos, os modelos e normas.

Na presente pesquisa, analisam-se as ideias e concepções (relacionadas com os temas planejamento urbano e cidade) presentes em textos oficiais e documentos de entidades da sociedade civil, os discursos revelados nas entrevistas realizadas, além das práticas observadas nas arenas onde atuam os atores (como seminários, audiências públicas e sessões da Câmara de Vereadores Municipal). A análise busca identificar os posicionamentos e as proposições para o planejamento urbano, as concepções de cidade e as práticas destes atores nos processos de planejamento urbano.

A investigação das representações sociais, que se expressam nas proposições para o planejamento urbano, nas concepções de cidade e nas práticas dos atores (presentes nos documentos, discursos, e práticas), e a interpretação do seu significado são orientadas pela metodologia da análise discursiva proposta pela hermenêutica de profundidade de Thompson (1995) e pelos estudos das representações sociais (Franco, 2004; Mazzotti, 2002; Spink, 20002; Guareschi e Jovchelovitch, 2002).

Busca-se investigar os elementos que estruturam as representações sociais produzidas em um espaço social que hierarquiza os atores e distribui desigualmente os recursos econômicos, políticos e culturais, como apresentado em Bourdieu (2008).

Segundo a abordagem de Thompson (1995, p. 81), as formas simbólicas ideológicas operam utilizando-se da legitimação, da dissimulação, da fragmentação, da unificação e da reificação. Considera-se que as representações selecionam os aspectos da realidade urbana e do processo de planejamento que mais interessam, motivam e mobilizam o grupo social, seja ele um grupo da sociedade civil, de representantes do mercado, de agentes estatais ou atores da política. Nesta abordagem, pode-se constatar a presença de elementos que se relacionam com a manutenção de relações assimétricas de poder na representação social. Em outros casos pode-se ter uma representação social que orienta a ação para o questionamento e a mudança.

Thompson (1995) propõe os seguintes passos para a utilização da metodologia da hermenêutica de profundidade: a análise sócio-histórica, a análise discursiva, e a interpretação/reinterpretação.

Na análise sócio-histórica identificam-se os diferentes contextos da produção da política de planejamento urbano de Porto Alegre: 1) o início do Século XX, quando as administrações municipais buscavam construir uma cidade que se espelhava nos grandes centros urbanos, tais como São Paulo, Buenos Aires, Paris, Londres e Nova York; 2) a década de 1950, quando é elaborado o primeiro Plano Diretor da cidade (Lei 2.046 de 1959), que propõe normas para a construção dos prédios e o ordenamento das atividades urbanas; 3) as décadas de 1970 e 1980, quando entra em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), em 21 de julho de 1979 (que propõe um sistema de planejamento); 4) a década de 1990, quando as concepções e métodos tradicionais passam a ser questionados e é elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, de 1999); 5) os anos 2000, quando se revisa o PDDUA.

A identificação dos diferentes contextos da produção da política de planejamento urbano de Porto Alegre é fundamental para compreender a ação dos atores em um cenário maior, nacional e mundial, pois este fornece elementos que os governantes, os urbanistas, o mercado e as entidades da sociedade civil incorporam em suas representações e utilizam durante o processo de debate e formulação da política urbana. Como, por exemplo, o início do século, quando um conjunto de intervenções como obras urbanas, estudos e projetos de grandes urbanistas são inspirados nas grandes cidades europeias, norte-americanas e latino-americanas, com suas largas avenidas, praças e parques. Contexto em que se projeta a cidade como espaço de socialização, na perspectiva das elites governantes. Ou os anos 1950, quando, sob a inspiração da Carta de Atenas²¹, os governos passam a propor o planejamento da cidade por meio de uma legislação que define o ordenamento das quatro funções urbanas (habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular) e que propõe “organizar no território as funções que a cidade precisa exercer para funcionar e evitar conflitos entre estas funções”²². Estes são contextos que se diferenciam de acordo com o processo de modernização que impacta as cidades, conforme analisado no referencial teórico.

Ainda na análise sócio-histórica, busca-se identificar o que estes contextos produziram de oportunidades e que recursos disponibilizaram para os diferentes atores, consolidando

²¹ Carta de Planejamento Urbano aprovada pelo Conselho Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), reunido em Atenas em 1933.

²² PLANO DIRETOR 1954 – 1964. p. 54.

instituições caracterizadas por arenas que promovem certas práticas e excluem outras (regras de formulação, participação e deliberação), criando um espaço social assimétrico no acesso ao conhecimento (como no caso da ciência do urbanismo), e elegendo diferentes prioridades na seleção dos temas que entram na agenda dos governos. Aqui, procura-se a especificidade da modernização por meio do processo de planejamento urbano de uma das grandes cidades brasileiras, Porto Alegre.

A análise discursiva procura investigar os temas que são considerados relevantes pelos atores da sociedade civil, do mercado, e do Estado para o planejamento da cidade. Busca-se identificar a conexão destes temas com o projeto de cidade, o processo de planejamento e a participação na formulação da política urbana. Na análise da conversação, observa-se quem fala, de que posição (social) o ator fala, se todos podem falar nas arenas de debate, se a maioria ouve, se as falas estão superpostas (umas desconsiderando as outras) e o tipo de argumentação e contra-argumentação utilizados. Na observação do processo de conversação, ou de interação dialogada, procura-se identificar como a gramática prática se relaciona com o poder e as assimetrias sociais, por meio de preferências como: aquela que subtrai da sociedade o debate e o remete para os especialistas, a participação como colaboração ou assistência, a participação que se compromete com o resultado da política pública, ou as regras que favorecem atores com mais recursos econômicos, políticos e culturais.

Na análise da narrativa, investiga-se como a história do planejamento é contada pelos atores principais, seus papéis, e o enredo. Na análise argumentativa, busca-se desvendar a cadeia de raciocínio e os operadores ou categorias utilizadas para convencer a audiência, a exemplo da geração de empregos, uma categoria-chave para justificar a construção de prédios altos pelos representantes do mercado, ou os termos “concretoscós” e “espigões” utilizados pelos ambientalistas para representar a ação dos empreendedores imobiliários que desconsidera os condicionantes ambientais em seus projetos.

A interpretação/reinterpretação busca cotejar a análise discursiva com a análise sócio-histórica e as contribuições dos teóricos da modernização, utilizando-se da hermenêutica de Thompson (1995). E, assim, elaborar uma síntese que identifique as relações existentes entre as representações dos atores e os interesses de grupos, os projetos de cidade, os projetos de sociedade, as concepções de democracia, e seus significados para a emancipação, a democratização ou a manutenção do status quo.

Thompson (1995) apresenta como metodologia para a identificação dos elementos ideológicos na representação social: a busca de legitimação entendida como racionalização que se apresenta como ideal (como a argumentação que busca mostrar que o projeto de

cidade, o tipo de participação, o papel dos participantes, os atores selecionados, e a abordagem da opinião pública são melhores para a sociedade e devem ser aceitos); a universalização ou o interesse de poucos que se apresenta como interesse de todos; a narrativização que transforma o presente como parte de uma tradição eterna; a dissimulação e deslocamento, quando o sentido de bom e ruim, bem e mal é transferido de um objeto para outro; a eufemização que opera a mudança de sentido; o uso de figura de linguagem – metáfora, metonímia, sinédoque; a estandardização que homogeneiza, esconde as diferenças e busca estabelecer uma unidade; a fragmentação que dá ênfase para as diferenças entre pessoas e grupos; o expurgo do outro (a construção do inimigo da sociedade); a reificação ou naturalização (o apagamento da história); a eternalização (fenômenos apresentados como permanentes e imutáveis); a nominalização (quando os atores são transformados em coisas) e a passivização, que opera o apagamento do sujeito da ação.

Esta abordagem de Thompson (1995) permite que se faça uma análise crítica das representações que emergem do estudo do processo histórico de planejamento da cidade (como praticado pelos governos municipais) e do discurso e da ação prática dos atores envolvidos no processo de planejamento.

Conforme o referencial teórico escolhido sobre as representações sociais buscou-se, como ponto de partida, conhecer os elementos do núcleo central da representação social dos atores-chave, por meio da investigação do processo sócio-histórico da pesquisa (os processos de planejamento urbano de Porto Alegre: início do Século XX até anos 2000) e os elementos do sistema periférico, por meio das experiências individuais dos atores que representam o mercado, a sociedade civil e o Estado, que são resgatadas com entrevistas ou aplicação de questionários.

Para a análise sócio-histórica dos processos de planejamento urbano de Porto Alegre utiliza-se como referência: os estudos da Política Pública conforme Aguilar Villanueva (2004), Souza (2003) e Frey (2000); o estudo de Covre (1983) que orienta a análise da burocracia estatal; os estudos de Cortes (1996) e de Fedozzi (2001, 2000), este último sobre o Orçamento Participativo, orientam na análise da participação da sociedade.

O estudo da Política Pública surge a partir da crise de representatividade da democracia contemporânea, da perda de legitimidade dos governos, da persistência de problemas econômicos, como a inflação, a dívida pública, o crescimento e o emprego (AGUILAR VILLANUEVA, 2004; SOUZA, 2003).

Nas cidades temos o crescimento de problemas urbanos como a mobilidade urbana, as ocupações irregulares e de risco, os conflitos de vizinhança, a insegurança, os problemas

sociais (crime organizado, violência no trânsito, desigualdade no acesso a bens e serviços, as novas doenças relacionadas ao comportamento) e os problemas ambientais.

Segundo Aguilar Villanueva (2004), a disciplina de Política Pública vai além dos limites da Administração Pública, pois estuda os arranjos que podem conduzir a uma melhoria da qualidade da tomada de decisão, enquanto que os administradores se limitam a estudar como executar as decisões tomadas. A Política Pública é um processo que integra a elaboração prévia da decisão, a análise e a deliberação e sua colocação em prática, isto é, o momento administrativo da execução está integrado ao analítico.

Para Frey (2000) devem-se estudar, nas políticas públicas, as instituições, o processo e os atores-chave que interagem na tomada de decisão de uma política pública. O autor faz uma discussão dos conceitos básicos da análise de políticas públicas – “policy analysis” - como: “policy”, “politics” e “polity”, policy network, policy arena e policy cycle, assim como das contribuições das abordagens do neoinstitucionalismo²³ e da análise de estilos políticos, analisando as implicações dessas abordagens para países em desenvolvimento como o Brasil, cujas características mais relevantes são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais. O conceito de “polity” é utilizado para denominar as instituições políticas, e se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; o conceito “politics” é utilizado para os processos políticos, frequentemente de caráter conflitivo, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e o conceito “policy” para os conteúdos da política, a dimensão que se refere aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

²³ Segundo HALL e TAYLOR (2003): “o termo neoinstitucionalismo é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas. [...] Pretende-se aqui fornecer algumas respostas provisórias a essa questão mediante um exame de alguns trabalhos representativos dessa escola na sua fase de expansão, nos anos 80 até meados dos anos 90. Uma grande parte da confusão que cerca o neoinstitucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de neoinstitucionalismo, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.” Para os autores “duas questões que deveriam ser fundamentais em toda análise institucional : (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam. (HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova. 2003. p. 193-224. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acessado em Junho/2012)

Celina Souza (2003) apresenta os seguintes elementos principais da política pública: a luta entre grupos sociais pelo poder e pelos recursos; a distinção entre a vontade do governo e o que ele consegue fazer; o envolvimento de atores estatais, da sociedade e também atores informais; a política é mais abrangente que as leis e regras; é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; ela tem objetivos de longo prazo e impactos no curto prazo; envolve, além da entrada na agenda, da escolha de soluções, e tomada de decisão, os processos de implementação e avaliação.

Para orientar a análise das instituições e dos atores estatais do presente estudo de caso recorre-se a Covre (1983) que realiza a análise do pensamento tecnocrático, no período de 1964 a 1981, buscando explicar a persistência do Estado autoritário no Brasil. Ela identifica na ideologia pós-liberal, “que domina a sociedade capitalista, na fase monopolista, até os dias de hoje”, uma visão de mundo²⁴ que tem como pivô organizador da sociedade a técnica e os intelectuais (burocracia, funcionários públicos, técnicos). Para o pensamento tecnocrático, são os intelectuais que devem dirigir a História com seu “saber” técnico isento e “expresso na formulação do planejamento” que visa “racionalizar” o processo histórico. Nesta perspectiva de análise, a visão de mundo pós-liberal (positivismo desenvolvido para o contexto da sociedade do capitalismo monopolista) coloca em uma posição central, na formulação do planejamento da sociedade, os “intelectuais”, os “iluminadores” dos homens políticos. A eles (homens que possuem “espírito científico”) caberia “interpretar” os problemas e propor as melhores soluções. A participação social se restringiria ao cumprimento do que foi elaborado e decidido pelos especialistas e políticos.

Para a análise das diferentes possibilidades de envolvimento dos atores no ciclo de formulação da política pública (nas fases de elaboração da agenda, do debate, da formulação, até a aprovação do projeto de lei pelo Legislativo e promulgação pelo Executivo), com diferentes graus de envolvimento e de poder decisório, utilizam-se as análises de Cortes

²⁴ Uma ideologia que teria Comte como um de seus precursores e Mannheim, Crozier e Galbraith como os principais responsáveis pelo seu desenvolvimento. O positivismo “declara que uma sociedade ordenada e progressiva deve ser dirigida pelos que possuem espírito científico [...] uma tarefa dos técnicos ou administradores competentes. [...] Essa racionalidade em si é a tônica da ideologia pós-liberal [...] e tem o objetivo de desmobilizar, de criar ‘humanidades’ pretensamente ‘incompetentes’ e, em contextos como o do Brasil, [...] essa racionalidade sustenta formas em que a classe operária é apenas força de trabalho, [...] impossibilitada de ser agente político [...] que impede que se elabore a participação”. O dirigismo do pensamento planificador (segundo COVRE fundado por Mannheim) tem a intelectualidade como os “iluminadores do campo histórico para os homens políticos”, que encarnam os interesses do todo social. (COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 – 1981.** Editora Brasiliense: São Paulo, 1983, p. 296-308).

(1996)²⁵ quanto às diferentes formas de participação assim como as origens da participação na agenda política recente. Para a análise da participação em Porto Alegre, utilizam-se os estudos de Fedozzi (2001, 2000) sobre o Orçamento Participativo. No estudo de Cortes (1996), as modalidades de participação variam desde a *consulta*, em que dirigentes buscam apenas a opinião dos grupos, até a “participação”, quando os atores envolvidos dispõem do mesmo poder para influenciar o resultado final. Estes graus de envolvimento dos atores e o tipo de atitude das instituições orientam na análise do envolvimento real dos atores e das intenções do governo, no processo de construção das políticas, permitindo interpretar, no presente estudo, o real poder e controle dos cidadãos no ciclo de formulação da política de planejamento urbano.

3.2.1 A Organização do Corpus da Pesquisa

O plano de investigação da pesquisa definiu a organização de um *corpus*²⁶, com um conjunto de informações presentes em textos oficiais e não oficiais, notícias da imprensa e entrevistas com atores-chave. Buscaram-se informações que caracterizam as arenas (com os atores, instituições e interações) onde ocorrem os debates e a formulação da política de planejamento urbano. A construção do *corpus* dos atores entrevistados resultou da análise do processo histórico do planejamento urbano da cidade que indicou quais os atores-chave envolvidos no mesmo. É uma coleta de dados qualitativos que procurou identificar o que está

²⁵ Baseada em Dunleavy e O’Leary (1987), Offe (1984) e Habermas (1987) Cortes apresenta seis diferentes correntes de pensamento sobre o papel do Estado e da participação na sociedade moderna. O pluralismo, que concebe o poder na sociedade distribuído entre “distintos grupos de interesse que competem entre si [e na qual] os grupos desfavorecidos poderiam estabelecer alianças e suplantar politicamente os que estivessem monopolizando os canais de decisão política” (não se necessitando, portanto, de canais alternativos de representação de interesses); a teoria das elites, para a qual as oligarquias sempre dominarão a vida política (para esta teoria, a descentralização conduz ao surgimento das elites locais ou regionais ligadas às elites nacionais); a nova direita, que reconhece que os membros da sociedade pouco influem sobre seus líderes e recomenda a redução das dimensões do governo (que identificam com o Estado) e o fortalecimento do papel dos indivíduos e consumidores; o marxismo clássico, que considera o Estado como o “gerente” dos interesses da burguesia (a participação legitimaria a dominação capitalista); os neomarxistas, que acreditam na participação dos trabalhadores “em fóruns institucionalizados como um espaço importante para a construção de um novo tipo de hegemonia política”; e o neopluralismo, para quem “o pouco controle dos cidadãos sobre o processo de decisão política (sobre a tecnocracia, governo, corporações e grupos profissionais) é uma das causas fundamentais dos problemas de representação de interesses nas democracias liberais”, e que propõe como resposta para este problema “oferecer benefícios iguais, tornando um governo popular, ou seja, capaz de atender as necessidades populares”. (Sartori, 1975, p. 150 apud CORTES, Soraya Maria Vargas. Participação na área da Saúde: o conceito, suas origens e seu papel em diferentes projetos de reformas do Estado. In: **Saúde: Revista do NIPESC**. UFRGS: Porto Alegre, 1996, p. 53-55).

²⁶ Bauer & Aarts afirmam que “o objetivo amplo da análise é procurar sentidos e compreensão” [...] “a análise deve ir além da aceitação deste valor aparente [valor dado pela fala dos atores]. A procura é por temas com conteúdo comum e pelas funções destes temas”. (BAUER & AARTS, 2002, p. 56 – 57, 84 -85).

em jogo durante a produção da política de planejamento da cidade, que interações são produzidas, quais os elementos-chave que estruturam as representações sobre a cidade.

Para as entrevistas e a aplicação do questionário foram selecionados três grupos de atores segundo sua vinculação com o mercado, o Estado e a sociedade civil. O critério utilizado para definir qual a vinculação foi a do posicionamento assumido pelos atores (identificado nos documentos e nas observações) durante os debates que envolvem propostas conflitantes sobre a cidade. Esta divisão do espaço social onde ocorre a formulação da política de planejamento urbano resulta da análise do processo histórico de planejamento da cidade de Porto Alegre (documentos dos Anexos e da bibliografia referente a Porto Alegre) e do seu enquadramento nas três dimensões da sociedade apresentadas por Habermas (1989, 1996) e Cohen-Arato (2001) (mundo da vida e sistemas econômico e político).

No grupo do Estado estão os políticos que conduzem a gestão municipal e os funcionários técnicos da burocracia. No contexto de análise da pesquisa empírica, a gestão governamental é constituída por uma coalizão de partidos políticos que operam através de seus representantes no Executivo (Secretários Municipais, Prefeito e cargos de confiança) e no Legislativo (vereadores) e a Administração Municipal é composta por uma burocracia, isto é, pelos técnicos e funcionários que fazem parte das carreiras do Estado e pela cultura institucional que orienta a ação dos órgãos estatais. Como atores-chave que estão agrupados no sistema político tem-se a Secretaria Municipal do Planejamento (SPM), o Gabinete do Prefeito, o Ministério Público e os vereadores (principalmente as lideranças que orientam o conjunto dos vereadores sobre a tomada de decisão).

Como representante do mercado tem-se o SINDUSCON (Sindicato das Empresas da Construção Civil de Porto Alegre) como ator que faz a interlocução com o Executivo e o Legislativo e que apresenta as posições do setor empresarial nos meios de comunicação. Os setores comercial, de serviços (SINDILOJAS, CDL, FEDERASUL) e industrial (FIERGS), delegam ao SINDUSCON o papel de guardião dos interesses do mercado na elaboração da política de planejamento urbano.

Como representantes da sociedade civil têm-se o Fórum de Entidades que contempla em torno de oitenta entidades (como a UAMPA, as Associações de Moradores de bairros de setores populares e de “classe” média, ONGs, membros de conselhos municipais, entidades como a AGAPAN, participantes do Orçamento Participativo, e sindicatos de trabalhadores). O Fórum atuou na elaboração da Lei Orgânica Municipal, na formulação e revisão do PDDUA.

Os atores-chave que tem vinculação tanto com o Estado quanto com a sociedade civil e o mercado são o IAB (Instituto dos Arquitetos), o SERGS (Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul), SARGS (Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul) e as Universidades (UFRGS, PUCRS, UNISINOS, UNIRITTER). Neste grupo estão os profissionais de formação da ciência do urbanismo, como os arquitetos, urbanistas e professores. Nas Universidades foram selecionadas as Faculdades de Arquitetura considerando que são os profissionais destas unidades que se envolvem na elaboração de propostas que definem as regras construtivas que conformam as ambiências urbanas. Já os profissionais das Faculdades de Direito tem uma participação orientada para a elaboração do texto legal que tem por base as propostas dos profissionais do urbanismo.

3.2.2 O Mapeamento de Temas e das Questões do Roteiro da Entrevista

Para a construção das representações sociais Spink (2002) propõe que se busque a “variação” (versões contraditórias que emergem no discurso) – indicador de como o discurso se orienta para a ação; os “detalhes sutis” (silêncios, lapsos, hesitações) – indicador do investimento afetivo presente; a “retórica” (modo de argumentar) – indicador de posição em relação à versão dos fatos. Considerando esta proposta de Spink e a afirmação de Jacobs de que existe um vazio de concepções sobre o planejamento urbano observou-se, além das manifestações, os silêncios e as ausências de posicionamentos e de interesse dos atores para o processo de planejamento da cidade como um aspecto relevante da prática dos atores.

Baseada nas experiências analíticas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos sobre Representação de Saúde e Doença da PUC de São Paulo, Spink (2002) apresenta dois caminhos que podem ser utilizados para investigar a representação social. Primeiro, utilizar a entrevista centrada em um tema mapeando seus elementos cognitivos, a prática do cotidiano e o investimento afetivo. Segundo, mapear os discursos a partir dos temas emergentes definidos a partir da leitura flutuante guiada pelos objetivos do pesquisador (Spink In: GUARESCHI; JOVCHELOVITCH (Org.), 2002, p. 129 -131).

Utilizou-se como procedimento inicial para a orientação do levantamento das informações o mapeamento de temas relacionados com o processo de planejamento urbano e a cidade. Estes temas “brotaram” da análise do referencial teórico que tratou da modernização, da cidade e da esfera pública, dos textos (processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre do início do século XX ao início dos anos 2000) e dos discursos e práticas observadas nos fóruns de debate (Audiências Públicas, Seminários, Grupos de

Trabalho, votações no Legislativo). Os temas que foram identificados como estruturantes do debate sobre o planejamento urbano são: 1) a representação de cidade dos atores; 2) a representação da vida ideal na cidade; 3) a representação do processo desejado de planejamento urbano.

Em relação à representação de cidade procurou-se investigar o significado de cidade moderna, cidade do futuro e cidade planejada. Este primeiro conjunto de categorias aparece em documentos oficiais do município, no discurso de Secretários e dos Prefeitos e na bibliografia utilizada. Os atores foram estimulados a pensar sobre a sua cidade: se ela é uma boa cidade para morar, para conviver, e para trabalhar; se nela existem (e quais deveriam existir) projetos públicos e privados para melhorar a vida; se os bairros cumprem uma função no planejamento e na gestão da cidade; suas prioridades para o planejamento e a organização da cidade. A investigação do sentido dado pelos atores buscou identificar a presença de interações fortes, que geram confiança e que constroem o reconhecimento do espaço público, ou de interações fracas, que produzem a desconfiança no espaço público, como apresentado por Jacobs (2001) nos exemplos de bairros de Nova York e de grandes cidades norte-americanas.

As questões relacionadas com a vida na cidade tem relação com o modelo de interação percebido como o ideal para o planejamento da cidade. São elas: Como a sociedade deve participar, debater, elaborar e decidir? Que pessoas, grupos e instituições não participam e quem deve participar? Qual a origem das “melhores” ideias para o planejamento? Quem mais ajuda e quem mais prejudica o planejamento da cidade? Qual o papel dos especialistas e do cidadão comum no planejamento da cidade? Como são elaboradas as ideias e propostas que se apresentam nos Fóruns de Planejamento? Como se pode qualificar a produção de propostas para melhorar a vida na cidade? A sociedade local está preparada para pensar e propor projetos para o futuro da cidade? A mídia contribui ou não para a elaboração de propostas para a cidade? A pesquisa de opinião contribui ou não para a atuação da instituição ou grupo no planejamento da cidade? Buscou-se investigar a presença de interações comunicativas e inclusivas ou de interações instrumentais e reificadoras. O modo como se formulam as ideias e as propostas para o planejamento da cidade indicam interações que envolvem os indivíduos do grupo, da entidade ou da instituição em processos que requerem a ação comunicativa (com apresentada por Habermas) com a troca de opiniões diferentes, a busca do entendimento e de um consenso mínimo, ou interações que dispensam ou secundarizam os argumentos.

A pergunta sobre o papel da mídia na sua relação com os atores e com a esfera pública relaciona-se com o controle da imagem política, como abordado pela Teoria do Equilíbrio

Interrompido, a qual defende a ideia de que este controle é fundamental para que os grupos de especialistas mantenham o controle da direção do processo de tomada de decisão nas políticas públicas. E a pergunta sobre a realização de pesquisa de opinião busca identificar se os atores a utilizam visando administrar a sua visibilidade, como propõe Thompson (1995).

As questões relacionadas com o processo desejado de planejamento urbano dizem respeito aos atores que tomam decisão. São elas: Quais as pessoas, os grupos, entidades ou instituições que realmente decidem como deve ser a política de planejamento da cidade? O que deveria mudar na atuação da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e das entidades no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor? E no planejamento da cidade? Buscou-se investigar como os atores percebem o ciclo de tomada de decisão, isto é, quem decide, quais os atores dominantes, e como deveria ser o processo de planejamento (se é possível planejar para todos, o papel dos moradores no planejamento, quem deve participar, como participar, como qualificar o processo).

Este conjunto de questões deu origem ao roteiro (Ver ANEXO D – QUESTIONÁRIO – Cidade moderna e planejamento urbano) que foi utilizado para orientar a entrevista e a aplicação do questionário. Alguns dos contatados preferiram realizar uma entrevista e não quiseram responder ao questionário encaminhado. Neste caso, as questões do questionário foram utilizadas para orientar a entrevista. Duas entrevistas iniciais foram realizadas visando testar o roteiro como indutor/provocador de uma reflexão sobre a cidade e o processo de planejamento urbano, mantendo conexão com o referencial teórico, o problema de pesquisa e as hipóteses.

Nos casos em que não foi possível registrar a representação dos atores através de questionário ou de entrevista recorreu-se a textos, publicados na imprensa escrita ou na mídia eletrônica. A análise comparativa indicou os textos representativos dos atores, como no caso do setor imobiliário em que as grandes empresas adotam abordagens similares sobre a cidade.

3.2.3 O Contato com os Atores e as Observações de Campo

A demora das respostas, a interrupção na comunicação e as frequentes trocas de interlocutores recomendaram ampliar as entidades a serem “ouvidas”. Neste sentido, foram contatados um total de 83 indivíduos das instituições e entidades que fazem parte dos grupos Estado, mercado e sociedade civil. O encaminhamento dos questionários foi precedido de contato por e-mail, por telefone (quando eram necessários esclarecimentos) ou pessoal, no caso dos eventos como a revisão do Plano Diretor e o Orçamento Participativo.

Pelo mercado foram contatados: o SINDUSCON (Sindicato das Empresas da Construção Civil de Porto Alegre), o SINDILOJAS (Sindicato dos Dirigentes Lojistas de Porto Alegre), o CDL (Clube dos Dirigentes Lojistas de Porto Alegre), a FEDERASUL (Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul), a FIERGS (Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul), e editoriais dos jornais Zero Hora, Jornal do Comércio e Correio do Povo.

Pelo Estado foram contatados: a Secretaria Municipal do Planejamento (SPM), o Gabinete do Prefeito e o Ministério Público. Entre os agentes políticos foram contatadas as lideranças dos partidos PMDB, PPS, PTB, PDT, PT, PP, PSB, PSD, PSOL, PRB, PPL e DEM, todos com representação na Câmara Municipal. Nesta dimensão (Estado) foram incluídos os técnicos da burocracia estatal das esferas municipal e estadual, os políticos de partidos que ocupam cargos no Executivo e no Legislativo. Considerou-se que no interior do Estado existem diferentes visões e posicionamentos conflitantes em relação ao processo de planejamento e a cidade, com possíveis continuidades nas práticas e descontinuidades.

Pela sociedade civil foram contatados: representantes do Fórum de Entidades (que atuou na elaboração da Lei Orgânica Municipal, na formulação e revisão do PDDUA), a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), representantes do Orçamento Participativo, a Central Sindical CUT, o Sindicato de Trabalhadores da Construção Civil (STICC), a FORÇA SINDICAL.

Em função da diversidade de posicionamentos assumidos durante o processo histórico de planejamento urbano, as entidades dos urbanistas IAB, o SARGS (Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul) e o SERGS (Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul) foram agrupadas à parte como vinculadas tanto ao Estado, ao mercado como à sociedade civil, dependendo do período histórico.

Em relação às Universidades observou-se a priorização de projetos relacionados com as características das edificações (e recentemente com os temas do meio ambiente e da preservação cultural) e a ausência da tematização da cidade como abordada por Harvey e Jacobs ou como tema da modernização (Habermas, Cohen/Arato).

Entre os contatados que aceitaram tomar conhecimento da pesquisa e que solicitaram questionário, mas não os devolveram com as respostas estão: o SINDILOJAS, o SINDUSCON, a FEDERASUL, a FIERGS, o STICC, a Força Sindical, a CUT, o Sindicato dos Comerciantes, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), os editoriais dos jornais Jornal do Comércio, da RBS (5), e do Correio do Povo, a UFRGS (3), a

UNISINOS, a UNIRITTER, e 29 vereadores (um por bancada). Totalizando 49 indivíduos que tomaram conhecimento, mas não responderam a pesquisa.

Dos 34 conselheiros do Orçamento Participativo de cada uma das 17 regiões da cidade²⁷ (são dois representantes por região) que receberam os questionários apenas um respondeu e mostrou-se motivado com o tema. Observou-se o “silêncio” dos conselheiros (que fazem parte da rede de participação do Orçamento Participativo) sobre o tema cidade. Este silêncio deve ser interpretado levando-se em consideração que neste período o governo municipal realizou o V Congresso da Cidade que procurou estimular a sociedade a discutir questões da cidade criando espaços públicos para este debate. E também considerar que o V Congresso sofreu a concorrência com a discussão dos grandes projetos relacionados com a Copa de 2014 e o projeto Minha Casa Minha Vida do governo Federal.

Deste total de 83 contatados apenas 9 se propuseram a responder o questionário ou participar de entrevista. Responderam ao questionário, como representantes do mercado: o Clube dos Dirigentes Lojistas (CDL) e a Agência de Desenvolvimento Polo RS; como representantes do Estado: o Conselho Regional de Contabilidade do RS, o Ministério Público Estadual, a Secretaria do Planejamento Municipal, um vereador (PSB); como representante da sociedade civil: um conselheiro do Orçamento Participativo da região Leste e o Sindicato dos Arquitetos do RS (SAERGS).

As observações de campo ocorreram nos seguintes Fóruns, entre 2008 e 2011: Movimento em Defesa da Orla do Guaíba; Palestras sobre o tema "Conhecendo a Orla do Guaíba", na sede do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RS); Consulta Pública sobre o Projeto Pontal do Estaleiro; Audiência Pública sobre o Projeto de Lei Cais Mauá; Reuniões do Fórum de Entidades e votações e reuniões relacionadas com a revisão do PDDUA na Câmara Municipal de Vereadores; Tribuna Popular da Câmara Municipal de Vereadores com manifestação da Associação Moradores do bairro Auxiliadora; e Reuniões da Frente Parlamentar da Reforma Urbana na Câmara Municipal de Vereadores.

As observações tiveram como objetivo a coleta de informações sobre os tipos de interação que ocorrem nas arenas criadas para debater a política de planejamento urbano. Buscou-se observar, principalmente, se ocorre a interação que valoriza a troca de opiniões

²⁷ A relação dos representantes foi fornecida pela coordenação do V Congresso da Cidade de 2011 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. As regiões do Orçamento Participativo são: Região 01 - HUMAITÁ/NAVEGANTES, Região 02 - NOROESTE, Região 03 - LESTE, Região 04 - LOMBA DO PINHEIRO, Região 05 - NORTE, Região 06 - NORDESTE, Região 07 - PARTENON, Região 08 - RESTINGA, Região 09 - GLÓRIA, Região 10 - CRUZEIRO, Região 11 - CRISTAL, Região 12 - CENTRO-SUL, Região 13 - EXTREMO SUL, Região 14 - EIXO BALTAZAR, Região 15 - SUL, Região 16 - CENTRO, Região 17 - ILHAS.

entre atores com posições diferentes e quais as representações sociais expressas sobre a cidade e o planejamento urbano.

A dificuldade em mobilizar os atores para a reflexão sobre a cidade fortalece as hipóteses explicativas sobre as características do processo de planejamento urbano de Porto Alegre, como será visto nos capítulos dedicados a análise empírica.

3.2.4 As Fontes Secundárias de Informação

Utilizou-se de documentos coletados durante a elaboração da dissertação de mestrado, deste autor, cuja análise permitiu caracterizar os ciclos do PDDUA (1999), PDDU (1979), Plano Diretor de 1959 e identificar as diferenças e especificidades do processo de formulação da política de planejamento urbano na cidade de Porto Alegre. (ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica).

Também foram consultados jornais locais atuais contendo temas como projetos e problemas da cidade (centro, transporte e circulação, irregularidade urbana, etc.) e textos oficiais visando à identificação dos desdobramentos recentes relacionados com a reformulação do PDDUA (2003 – 2009).

Os documentos “Porto Alegre, uma visão de futuro”, seminários e oficinas promovidos sob a iniciativa do Legislativo em 2008 e publicado em 2009; e o Ciclo de Debates “Democracia participativa no Brasil: até onde vai a partilha do poder?”, organizado pela ONG CIDADE, durante o mês de outubro de 2009, auxiliaram na definição dos temas e questões que estruturam o debate sobre a política de planejamento urbano em Porto Alegre, assim como na identificação da arquitetura das arenas públicas onde este debate ocorre. Estes eventos foram tomados como foco de análise considerando-os, de um lado, a arena pública organizada pelo Estado e, de outro, a arena organizada pela sociedade civil.

Entrevistas realizadas anteriormente com atores-chave (SPM - Planejamento Municipal (2006), PROPLAN - Programa que organizou a formulação do PDDU de 1979 (2006) e Projeto Cidade Constituinte - Projeto que organizou o debate sobre “a cidade que queremos” e a elaboração do PDDUA de 1999) contribuíram para esclarecer sobre a criação, os problemas e o atual funcionamento do sistema de planejamento urbano.

PARTE II

4 O PROCESSO HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE: ESTADO, MERCADO, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO

Após a apresentação do referencial teórico e dos procedimentos metodológico para análise da representação social dos atores, da abordagem da cidade como tema sociológico da modernização e do estudo do processo de planejamento urbano como política pública, passa-se a analisar o processo de planejamento praticado em Porto Alegre desde o início do século XX até o início dos anos 2000. Com este objetivo, são estudados documentos oficiais do município, artigos publicados na imprensa, documentos e manifestos das entidades da sociedade civil.

A análise dos processos de elaboração dos Planos Diretores de Porto Alegre de 1979 (PDDU) e de 1999 (PDDUA) gerou a tabela do ANEXO B - Características dos ciclos de formulação dos Planos Diretores - PDDU e PDDUA (CRUZ, 2006). Estes dois processos são confrontados com as iniciativas dos governos nas décadas de 1930, 1940 e 1950, que culminaram com a elaboração do Plano Diretor de 1959, e com a década de 1960, em que os governos buscaram sistematizar a legislação urbana. Procura-se dar destaque para a investigação de continuidades e rupturas como àquelas relacionadas com a participação social nos conselhos municipais e as práticas das instituições estatais e dos governos.

4.1 DE 1914 ATÉ FINS DA DÉCADA DE 1960: O PRIMEIRO PLANO DIRETOR DE 1959

A lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959, institui o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, após as primeiras “tentativas de planificação” de 1914, 1935, 1939-50, 1951 e 1954. O primeiro Plano Diretor da cidade só é aprovado após um longo período de 45 anos (1914 a 1959) de estudos, anteprojetos, planos e projetos, coleta e sistematização de dados sobre a cidade e a organização de um “corpo” técnico de profissionais na Prefeitura Municipal. A intenção dos governos era estudar as causas de problemas urbanos como “o incremento anual de sua indústria mais o dramático crescimento de sua população marginal” e propor o “remédio capaz de curá-los”, utilizando-se de uma metodologia científica. O governo do Prefeito Célio Marques Fernandes publica, em 1964, Mensagem que introduz a Lei do Plano

Diretor de 1961 (que é o Plano Diretor de 1959 com alterações, pois a concepção do Plano não foi alterada), onde “resgata” o histórico da formação da cidade colonial, todo o esforço das “tentativas de planificação” da cidade, desde os primeiros estudos em 1914 (Plano Geral de Melhoramentos), a pesquisa urbana realizada, os planos (Ilhota, Praia de Belas, Perimetral), a Lei do Plano e Leis Complementares. Nas palavras do Prefeito Célio Marques Fernandes “Um Plano é a diagnose e a terapêutica. Estuda as causas dos problemas e propõe o remédio capaz de curá-los”. Na opinião do então Secretário da SMOV (Obras), arquiteto Alceu de Lima Dutra, “o crescimento da população [de Porto Alegre], o incremento anual da indústria mais o dramático crescimento da população marginal [...] precisam ser superados cientificamente”. Em várias passagens do texto aparece a frustração com o resultado obtido com o Plano Diretor dando-se destaque para a “preocupação viária”, para os recuos de alinhamento, as “soluções impregnadas de um formalismo ultrapassado”, em detrimento de uma “concepção integral” (PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PLANO DIRETOR 1954–1964. Mensagem do Plano Diretor).

Para Sandra Pesavento, a concepção positivista da elite gaúcha sobre a forma de governo é de um “executivo forte e centralizado”, e a organização da sociedade se orienta para a integração do povo pelo trabalho (PESAVENTO, 1985).

No planejamento urbano a crença é que o conhecimento científico dos urbanistas (os “iluminadores” do governo) é capaz de ordenar e disciplinar o “progresso” da cidade e que

O Plano Diretor é o instrumento adequado para essa superação. [...] capaz de disciplinar o crescimento, zonestar as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, [...] O crescimento de sua população, o incremento anual de sua indústria e mais o dramático crescimento de sua população marginal, [...] precisam ser superados cientificamente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p. 11).

As palavras do Prefeito Célio Marques Fernandes e seu secretário de obras, em 1964, revelam a crença do governo de que o planejamento “científico” poderia resolver os problemas trazidos pela modernização, como o rápido crescimento industrial e a migração do campo para a cidade. Mas esta crença é frequentemente abalada pelos fracos resultados práticos alcançados, e a pretensão de um planejamento que de conta dos principais problemas urbanos, como os problemas sociais criados com o crescimento das periferias e da cidade informal. Na prática, priorizam-se os projetos viários e os planos de ordenamento territorial que são incorporados na legislação municipal na forma de zoneamento das atividades econômicas, residenciais, e dos espaços e equipamentos culturais e de lazer.

O modelo de cidade proposto pelo Plano Diretor de 1959²⁸ prevê, em linhas gerais, uma área residencial privilegiada para profissionais liberais, funcionários públicos e uma elite cultural, um centro político, financeiro e comercial (no centro histórico da cidade), uma área portuária, uma área tipicamente industrial, três grandes áreas que combinam pequenas indústrias com uso residencial, e áreas tipicamente residenciais. Através deste modelo de cidade os governos buscarão controlar e ordenar a instalação de atividades comerciais, industriais e residenciais, tentando evitar, por exemplo, “indústrias perigosas ou nocivas” e incômodos gerados pela localização de atividades incompatíveis com a moradia. Buscam ainda, criar e garantir condições consideradas ideais para as funções do centro político e financeiro²⁹, um sistema viário que conecte este centro às demais regiões, área para o funcionamento e expansão do porto, espaços privilegiados de moradia para setores sociais de maior renda, como o bairro Praia de Belas³⁰, e bairros para os trabalhadores junto a pequenas indústrias.

²⁸ Zoneamento previsto pela Lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959: uma área residencial, de prédios públicos com um grande parque (Ponte de Pedra), uma futura Marina (foz do riacho Ipiranga) e muitos equipamentos culturais, cafés, restaurantes. Uma área privilegiada para profissionais liberais, funcionários públicos e uma elite cultural, que desfrutariam das margens da praia da Av. Beira Rio, no novo bairro Praia de Belas, e estariam próximos do centro político e administrativo, o centro histórico. (ZR1, Art. 27); um centro político, financeiro e comercial, com prédios de maior altura (o centro histórico da cidade), com menores exigências quanto aos cuidados com a paisagem (ZC1 e ZC3, Art. 50-54); uma área portuária (ZC4, Art. 25); uma área tipicamente industrial na região entre a Av. Sertório e a zona portuária (zona norte, ZI1 a ZI3, Art. 33 a 36); três grandes áreas que combinam pequenas indústrias com uso residencial (na Av. Dom Pedro, na Rua Santana e na Av. Teresópolis (ZR3 e ZR4, Art. 31- 32); áreas tipicamente residenciais nas regiões da Av. Praia de Belas e Padre Cacique, na Av. Carlos Gomes e Salvador França e região da Av. Goethe (zona norte, ZR2, Art. 30).

²⁹“No início dos anos 50, os homens públicos verificaram que [...] os antigos prédios de dois e três pavimentos seriam todos demolidos e outros levantados em seu lugar, gerando uma densidade excessiva no Centro. [...] Plano Diretor de 1959 fixou regras construtivas [que] limitavam alturas, exigiam recuos laterais e criavam índices máximos antes inexistentes”, além de exigências de áreas públicas como praças e escolas. (PMPA, 1986).

³⁰ A Lei nº1.966, de 14 de julho de 1959, anterior ao Plano Diretor, já regulamenta o padrão de ocupação no “novo bairro residencial da Praia de Belas”: o uso, a altura e a taxa de ocupação dos lotes. O artigo 3º prevê que “somente será permitida, no Bairro da Praia de Belas, a construção de prédios metálicos ou de alvenaria.” O art. 23, parágrafo único, diz que “As áreas de recuo deverão receber e manter o tratamento paisagístico projetado pelos órgãos competentes da Prefeitura, e seus proprietários são obrigados à execução e manutenção.” Neste período existiam os projetos da Avenida Perimetral, um grande anel coletor de tráfego no contorno do centro congestionado”, o “novo Centro Comercial”, com grandes prédios, um grande teatro municipal, o centro administrativo estadual, novas sedes para o Executivo e o Legislativo municipal e um terminal de passageiros rodo – ferroviário. O projeto do bairro Praia de Belas previa mercados, escola secundária, hospital, estádio, clube náutico, balneários e prédios públicos. Os grandes prédios, o Teatro Municipal, grandes espaços abertos, o túnel ao longo da Avenida Perimetral, e o “projeto do Praia da Belas”, projetado para ser “um bairro residencial padrão” (que acompanham a lei 2330 que modificou o Plano de 1959) propõe a construção de um centro urbano “vacionado” para o exercício das funções de uma grande metrópole com qualidade de vida para os moradores ali residentes. A Lei nº 2.434, de 25 de outubro de 1962, destina área para a localização do Centro Administrativo Estadual e permite a construção de prédios de mais de 64 metros de altura. O governo busca implementar um modelo de cidade que tem no centro histórico e no novo bairro Praia de Belas a sua centralidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964, p. 64).

A estruturação de uma equipe encarregada do planejamento da cidade na Secretaria de Obras³¹ reflete a crença dos governos positivistas no conhecimento produzido pelas áreas das engenharias e que resultou na estruturação de uma burocracia capacitada para a fiscalização e controle de obras, mas despreparada para propor soluções efetivas aos problemas complexos trazidos pela modernização, como o crescimento da irregularidade urbana, a expulsão de indústrias e parte da população de menor renda para o entorno metropolitano (formação das cidades dormitório), entre outros. Esta crença no poder do conhecimento científico das engenharias, aplicado na resolução dos problemas urbanos, em detrimento da valorização do conhecimento que busca entender a dinâmica social e econômica que produz os principais conflitos urbanos (como as áreas da sociologia, da geografia, da economia, etc.), resulta em uma organização do Estado na qual a Seção de Engenharia é o núcleo inicial da burocracia profissionalizada encarregada de cuidar não só do planejamento urbano, mas também das atividades industriais e comerciais. A ênfase da instituição estatal é para a organização e o controle das obras construídas na cidade, da arrecadação de impostos e o controle social da população (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1979, p. 187).

Por outro lado, entrevistas realizadas com o coordenador do programa que elaborou o PDDU³² e com a arquiteta³³ da SPM (Planejamento) que participou da criação de Comissões Técnicas Especializadas nesta Secretaria durante os governos da “Administração Popular” assim como a análise do diagnóstico elaborado pelo governo da “Administração Popular” durante o projeto Cidade Constituinte³⁴ revelam a persistência, nos anos 1990 e início de

³¹ A Secretaria de Obras foi criada em 1955 e era responsável pelos “estudos, planejamentos e demais trabalhos relacionados com o Plano Diretor”. (PMPA, 1979).

³² Entrevista realizada, em 2006, com o arquiteto Moacyr Moojen Marques, coordenador do PROPLAN, Programa que organizou a elaboração do PDDU.

³³ Nesta entrevista, realizada em janeiro de 2006, buscou-se averiguar como estava funcionando o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) após a aprovação do PDDUA.

³⁴ O Relatório “Avaliação Crítica” da Coordenação Executiva, de 1994, apresenta uma avaliação do processo de construção da metodologia do projeto Cidade Constituinte e seus resultados. A participação do governo e da sociedade civil foram diferenciadas. Secretarias como a de Educação, Saúde e Assistência Social tiveram pouca participação. Estas Secretarias, mais relacionadas com as políticas sociais, entretanto, não receberam responsabilidades de coordenação e formulação de propostas, como também não tinham sido envolvidas durante a formulação do PDDU. Setores da sociedade representantes do empresariado e do Orçamento Participativo também tiveram uma participação abaixo da expectativa da Coordenação. Constatou-se que apenas a “camada mais qualificada do Orçamento Participativo” participou. Para a Coordenação, o empresariado privilegia a participação na Câmara de Vereadores. A principal conclusão é que os atores da sociedade civil e do Estado não conseguiram apresentar elementos suficientes para a construção de um projeto estratégico de desenvolvimento para a cidade, apesar de o governo ter criado uma esfera pública e estimulado a participação. As principais causas identificadas foram: o padrão tradicional de “gerência técnico – burocrática” e de planejamento imediatista e reativo” do Estado, além do corporativismo (enquanto que a metodologia do Cidade Constituinte, segundo a Coordenação Executiva, necessita de uma “gerência política e dedicação militante”, com “agentes de comunicação e motivação”); a “carência de informações sobre a cidade sistematizadas e compatíveis entre si”; a participação da sociedade organizada se orienta para questões específicas de seu interesse. (ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica, SPM, Pasta B. Doc. 2).

2000, de uma ação governamental ainda fragmentada e morosa, orientada para o controle da Lei, e envolvida pelas questões e problemas de curto prazo.

O primeiro conselho criado pelo Executivo é de três de março de 1939, portanto, 20 antes da aprovação do primeiro do Plano Diretor que é de 1959. Os membros do Conselho eram representantes da indústria, do comércio, médicos sanitaristas, proprietários e engenheiros para os quais urbanistas, como Arnaldo Gladosch, que fora contratado para elaborar o Plano Diretor, faziam apresentações dos estudos urbanos que subsidiariam a elaboração do Plano Diretor de Porto Alegre. Inicialmente, participaram do Conselho as seguintes entidades: Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial de Porto Alegre, Rotary Club, Associação Rio-Grandense de Imprensa (ARI), Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), Secretaria de Obras Públicas, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina, Viação Férrea do Rio Grande do Sul, Inspeção Federal de Estradas e 3ª Região Militar. Este Conselho teve a função de comissão consultiva que auxiliava o governante na resolução dos problemas trazidos pela urbanização.

O Executivo municipal criou uma instância consultiva e de colaboração ao governante com representantes da elite empresarial, intelectual e das esferas estadual e federal, sem representação comunitária, e contratava renomados consultores urbanistas buscando construir um projeto de cidade e legitimar-se diante do Legislativo, da elite local e da sociedade civil.

Entretanto, somente em 11 de junho de 1955 (16 anos após sua criação), através da Lei nº 1413, é que são definidas as competências deste Conselho ³⁵, ao qual é atribuída a responsabilidade de “promover a elaboração do Plano Diretor da cidade tomando por base o traçado e zoneamento urbano, as disposições legais e os projetos já existentes, promover os estudos necessários ao Plano e elaborar um anteprojeto de Código de Obras” ³⁶. O Conselho é vinculado à Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras e teve sua composição alterada. Participaram deste Conselho formulador do primeiro Plano Diretor: Departamento de Obras, Departamento de Água e Esgotos, Departamento da Fazenda, Assessor Engenheiro (membros natos do município), dois funcionários municipais (indicados pelo Prefeito), Departamento

³⁵ Na segunda reunião deste Conselho entra em pauta a discussão do papel deste órgão: “se o órgão deve, na atual altura dos trabalhos, entrar a analisar processos particularizados, ou se deve agendar a feitura do Plano Diretor e do Código de Obras”. E o presidente do Conselho, Eng. Carlos Fett Paiva da Sociedade de Engenharia, cita “o processo que requer mais urgência” que diz respeito “a empresa de refrigerantes denominada ‘pepsicola’”. Após considerações sobre a falha ou a inexistência de legislação, o problema do Código de Obras “feito há 42 anos” e dos recuos de alinhamento que “foram expedidos durante 14 anos, sem o necessário respaldo legal”, decidem que o Prefeito estabeleça quais processos devem ir ao Conselho. (Livro de Atas do Conselho do Plano Diretor, de 19/09/55 a 29/08/57. ATA Nº2, 22 de setembro de 1955).

³⁶ O primeiro Plano Diretor de Porto Alegre é aprovado em 1959 (Lei nº 2.046 de 30 de dezembro de 1959). O Código de Obras também é instituído neste mesmo ano, pela Lei 2047.

Estadual de Estatística, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI), Sociedade de Agronomia e Sociedade de Engenharia. A atividade dos conselheiros é considerada de relevância para o município, podendo receber retribuição financeira.

Comparando a composição do conselho de 1955 com a de 1939, que não tinha atribuições definidas, aquele aumentou e passou a ter a maioria de seus membros da área governamental, sendo que a participação da sociedade civil se restringiu ao Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sociedade de Engenharia e Sociedade de Agronomia (não havendo representantes comunitários ou de bairro) e a do mercado à Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI), que anteriormente era representado pela Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial de Porto Alegre, além da (ARI). O conselho de 1955 foi um conselho governamental com apenas três entidades da sociedade civil (duas ligadas ao urbanismo) e sem representação de setores populares ou da “classe” média.

Foram identificados como elementos centrais da representação dos governos: a crença no Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano; o modelo de cidade que se irradia a partir do Centro Histórico e que é organizado a partir dos princípios e recomendações da ciência do urbanismo e dos urbanistas; a organização de uma burocracia estatal orientada para a regulação e o controle de obras e controlada por profissionais da engenharia; a participação, no conselho do Plano Diretor, como atividade de colaboração da sociedade civil (representada apenas pelas entidades ligadas ao urbanismo) com o governante.

4.2 DÉCADA DE 1970 ATÉ FINS DA DÉCADA DE 1980: O SEGUNDO PLANO DIRETOR (PDDU)

O Plano Diretor da década de 1970, o PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), teve como objetivos principais: criar um sistema centralizado de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação dos órgãos municipais, avaliar os resultados do Plano Diretor de 1959 e formular um Plano Diretor que incorporasse toda a legislação relacionada com o desenvolvimento urbano. A forma de identificar os problemas e de tomar decisões sobre a política urbana resultou de uma avaliação do governo, assessorado por especialistas do urbanismo, e pelo diagnóstico dos técnicos da SPM (Planejamento). Este

processo já era influenciado pelo contexto político e social de luta pela redemocratização do país.

O PDDU buscou criar um sistema centralizado de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação dos órgãos municipais visando superar a visão de projetos isolados do todo (com fragmentação da ação governamental e uma burocracia atrofiada)³⁷, organizar a ação de um conjunto de órgãos em torno de um projeto de cidade e potencializar a utilização do orçamento do município.

Mas, apesar do mérito da intenção do objetivo (que segundo o seu coordenador não foi alcançado), o PDDU criou inúmeras dificuldades para a implementação de um projeto de cidade em que se inclui o desenvolvimento de setores da sociedade civil, como nas questões da regularização fundiária e da construção de habitação para a baixa renda. O PDDU³⁸ estipulou um prazo de três meses para o encaminhamento da Lei para a recuperação de áreas de sub-habitação, prazo extremamente exíguo que dificulta a implementação de projetos nesta área. Outra dificuldade criada é que o Plano não definiu uma proposta de regime urbanístico próprio e “ajustado” à realidade dos núcleos de sub-habitação. Deixou a cargo do DEMHAB e da COHAB/RS esta definição que, posteriormente, deveria ser aprovada pelo Sistema que tinha no Conselho do Plano Diretor a presença de apenas quatro representantes de entidades comunitárias entre os 21 membros de outras entidades. No caso de não aprovação do regime urbanístico o projeto deveria retornar para os órgãos que cuidam da habitação para sua reformulação e reinício do processo no Sistema. Este ritual dificultou extremamente sua implementação já que outros temas, como o regime urbanístico da área intensiva, já estavam definidos e sob o controle direto da Secretaria do Planejamento. Outro aspecto que dificultou a implementação de projetos de regularização relaciona-se com a estrutura administrativa dos órgãos municipais, pois o DEMHAB desenvolvia e implementava estes projetos, mas não fazia parte do órgão central do Sistema (SPM). O único artigo do PDDU que identificou uma área para regularização é o Art. 380 que diz: “Na parte da área considerada como reserva

³⁷ A arquiteta e supervisora técnica da reformulação do Plano Diretor (PDDUA) afirmou, no artigo ‘Cidadania é Poder’ (ZH, 27/11/95), que “o técnico que anteriormente não sabia nem como discutir os projetos com o próprio usuário (a população) descobre que precisa desenvolver suas potencialidades”.

³⁸ No Plano Diretor de 1979, o tema da regularização ou da reconstrução de sub-habitações relaciona-se com: o capítulo das áreas funcionais (capítulo II), os artigos 37(áreas que requerem regime urbanístico especial e projeto dos órgãos para sua implementação na área funcional.), 39 (recuperação urbana), 40 (prevê a necessidade de Lei específica), 41 (que dá o prazo de três meses para o encaminhamento da Lei), o 44 (que exige a conformidade dos projetos com as diretrizes do Plano Diretor), o 49 (que classifica os núcleos deteriorados ou de sub-habitação como áreas de recuperação urbana); o capítulo III, parcelamento do solo, onde o artigo 179 prevê que os padrões urbanísticos destas áreas serão o dos cadastros dos projetos do DEMHAB e da COHAB/RS e que devem ser aprovados pelo Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação; a seção II, do loteamento, cujo artigo 184 prevê que os loteamentos de interesse social terão como padrões urbanísticos aqueles especialmente estabelecidos pelo Sistema de Planejamento e Coordenação.

potencial para parque situada entre as UTR 11 e 17 UTF 15 do anexo 1, onde se situam as Vilas Mato Sampaio e Divinéia fica assegurada área residencial para sua urbanização, com vista à regularização do núcleo existente”. Ambas as Vilas Mato Sampaio ³⁹ e Divinéia ⁴⁰ constam do cadastro de 55 áreas do Programa de Regularização Fundiária do DEMHAB (2003), para a região Leste (Bairro Bom Jesus), com data de 1997, isto é, foram cadastradas 18 anos após serem identificadas pelo Plano Diretor como área para regularização. Se tomarmos como referência o ano de ocupação das Vilas Mato Sampaio, 1953 (anterior ao primeiro Plano de Porto Alegre que é de 1959), constata-se que o poder público levou 44 anos para iniciar a regularização da área, sendo que o PDDU apenas identificou o “problema” e durante a vigência do PDDUA de 1999 iniciou-se a regularização da área.

Durante a votação do PDDU, em 1979, o governo foi contrário à participação da sociedade civil na elaboração da política de planejamento urbano. Além disso, ele vetou parte significativa das propostas apresentadas pelos técnicos dos grupos de trabalho, como: a proposta de conselho do Plano Diretor paritário (governo, entidades ligadas ao urbanismo e entidades comunitárias), estas últimas indicadas pela comunidade; a ampliação das atribuições do Conselho do Plano Diretor; e a participação da sociedade civil na reavaliação do Plano Diretor.

A Lei 3607, de 1971, que “cria e disciplina os Conselhos Municipais, na forma das disposições contidas na Lei Orgânica”, alterou a atribuição o Conselho do Plano Diretor. Ela diz no §2º:

O Conselho Municipal do Plano Diretor será o órgão encarregado de aprovar os projetos e planos relacionados com o planejamento urbano, disciplinando sua aplicação e propondo medidas adequadas à sua atualização, abrangendo os aspectos relativos a traçado, zoneamento, diretrizes da expansão urbana, esquema de circulação, abastecimento, unidades escolares, programas de saneamento e edificações em geral, bem como de interpretar a legislação correspondente, decidindo sobre os casos omissos e os de dúvida de interpretação, estudando e propondo, ainda, as modificações ou adaptações de lei necessárias à atualização do Plano Diretor e do Código de Obras (Lei 3607, de 1971).

O conselho do Plano Diretor, da década de 1970, mudou o seu papel no sistema de planejamento, deixou de ser formulador do Plano Diretor e do Código de Obras. Passou a ser uma instância que foca sua atenção na aprovação de projetos urbanos (estudos pontuais) e que

³⁹ Ano da ocupação – 1953. Áreas previstas pelo Plano Diretor como de traçado viário, escola e área junto a arroio não edificável.

⁴⁰ Ano da ocupação – 1974.

fiscaliza o cumprimento das diretrizes do Plano e normas do Código de Obras ⁴¹. O conselho não exerce a função de avaliar e propor mudanças gerais na política de planejamento urbano, deixando de formar uma opinião crítica sobre o projeto de cidade que se está implementando. Este foi um conselho ainda mais governamental que o de 1955, e com menor participação das entidades da sociedade civil.

O Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU) é o primeiro conselho a incluir, em sua composição, representantes da comunidade indicados pelas Associações de Moradores, Clubes de Mães e demais entidades, das quatro regiões em que foi dividida a cidade. Mas estas indicações não se dão através de um processo de eleição aberta nas regiões e nem se escolhem representantes capazes de influenciar decisivamente nos projetos urbanos que incidem nas regiões. O conselho teve ampliada sua participação de 15 para 21 membros assim distribuídos: Município (09), entidades de classe (08) e comunidade (04). Passam a participar as entidades: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade de Engenharia, Sociedade de Agronomia, Associação Rio-Grandense de Imprensa (ARI), Secretaria da Saúde do Estado, Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). O Regimento Interno do CMPDDU, aprovado em 1983, prevê, em seu artigo 4º, que “Para indicação dos representantes das entidades [...] o Prefeito solicitar-lhes-á listas tríplices, fazendo a escolha dos titulares e dos suplentes”. A escolha dos representantes das entidades comunitárias (artigo 5º) ⁴² também se dá por indicação do Prefeito, a partir das entidades previamente cadastradas e reconhecidas como aptas pelo Executivo. Uma das propostas apresentada e que não foi aprovada, na Câmara Municipal para ampliar a participação, propôs que a indicação dos membros da comunidade fosse feita pela FRACAB. A forma de escolha dos representantes comunitários, aprovada e prevista no PDDU, disponibilizou ao governo um instrumento que lhe permitiu selecionar, entre muitas entidades cadastradas, os representantes de sua preferência. Um instrumento de controle que inibiu a escolha “aberta” entre as comunidades e que não permitiu que as entidades comunitárias indicassem os representantes de sua preferência para o conselho do Plano Diretor.

⁴¹ A avaliação da SPM, durante o governo da “Administração Popular”, sobre o papel do Conselho no planejamento urbano (durante a vigência do 1º PDDU) foi que “Durante este longo período, o conselho acabou sofrendo um desvirtuamento de suas funções e passou a atuar sobre assuntos mais pontuais, sem envolver-se efetivamente com as questões referentes ao desenvolvimento urbano. Isto acabou provocando seu esvaziamento, a ponto de várias das entidades, que deveriam estar representadas, deixarem de se fazer presentes nas reuniões. Sua contribuição, entretanto, foi extremamente importante para a cidade.” (Secretaria do Planejamento Municipal. PMPA / SPM / Conselho e Comissões / CMDUA / Trajetória. Acessado em 09/05/2005).

⁴² O artigo 5º remete para o Decreto 6964, de 25 de setembro de 1979.

Em 1986, o governo do Prefeito Alceu Collares (PDT) alterou o processo de indicação pelo Prefeito dos representantes das entidades comunitárias (Decreto 8724, de 1986). Criou a “assembleia geral, promovida pelo Executivo Municipal, das entidades interessadas e previamente cadastradas”, onde o presidente da entidade ou membro da diretoria votava em seu candidato. O Prefeito indicava os representantes no conselho do Plano Diretor⁴³ “conforme o resultado obtido” nesta assembleia. O governo Collares buscou estimular a participação das entidades comunitárias criando assembleias, mas não avançou na indicação direta dos representantes pelas próprias entidades, o que diminuiu a legitimidade da participação comunitária no conselho. O Regimento Interno, de 1983, define a finalidade do Conselho como: “órgão de cooperação governamental na orientação, planejamento, interpretação e julgamento da matéria relativa ao desenvolvimento urbano” e de “integração do Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano, ficando suas decisões sujeitas à homologação do Prefeito Municipal”. O Conselho do PDDU passa a estar afeto a SPM (secretaria criada em 1975), e não mais à SMOV, e tem o Secretário do Planejamento Municipal como seu presidente.

A lei do Plano Diretor de 1979 institui a participação comunitária controlada pelo governo e desconectada de debates sobre o desenvolvimento e de um processo eleitoral nas regiões. Ela também não alterou a competência do Conselho que em 1971 perdeu a atribuição de “promover a elaboração e a atualização do Plano Diretor e ao Código de Obras [...]” (PMPA, 1979, p. 25 – 26). Houve a inclusão da participação da sociedade civil, como as de entidades comunitárias e as ligadas ao urbanismo, a partir da concepção de que o conselho do Plano Diretor é um órgão de cooperação governamental para o desenvolvimento urbano e a integração do Sistema Municipal de Planejamento. As atribuições dadas ao conselho pelo PDDU, aprovado em 1979, se ajustam à Lei 3607 de 1971⁴⁴ que criou instâncias de cooperação à gestão municipal, a partir de uma concepção autoritária e centralizadora de governo. O Prefeito acompanha as decisões do conselho, como revela o artigo 38 do

⁴³ O artigo 2º prevê que “a representação comunitária obedecerá a zoneamento” e que cada zona comunitária (ZC) terá um representante e um suplente (ZC1, ZC2, ZC3 e ZC4).

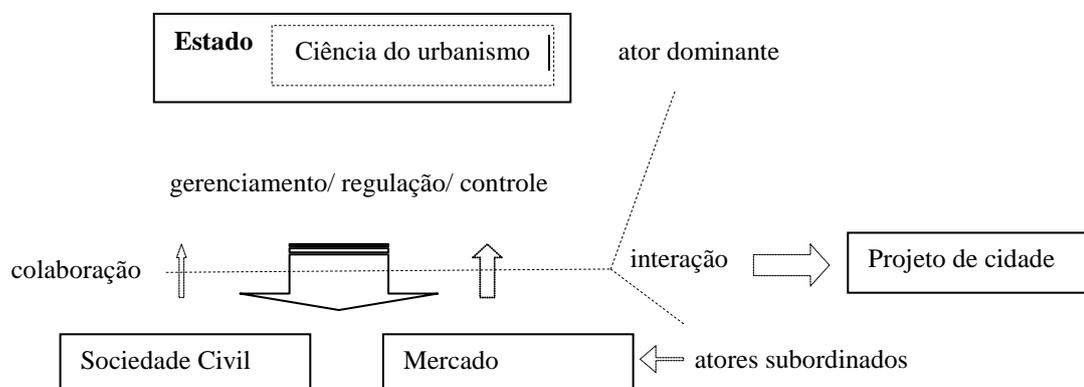
⁴⁴ O Art. 1º, §2º da Lei 3607 de 1971 diz: “O Conselho Municipal do Plano Diretor será o órgão encarregado de aprovar os projetos e planos relacionados com o planejamento urbano, disciplinando sua aplicação e propondo medidas adequadas à sua atualização, abrangendo aspectos relativos a traçado, zoneamento, diretrizes da expansão urbana, esquema de circulação, abastecimento, unidades escolares, programas de saneamento e edificações em geral, bem como interpretar a legislação correspondente, decidindo sobre os casos omissos e os de dúvida de interpretação, estudando e propondo, ainda, as modificações ou adaptações de lei necessárias à atualização do Plano Diretor e do Código de Obras”. (PMPA, 1979. p. 23).

Regimento Interno do CMPDDU ⁴⁵, o que mostra a sua importância como instância de deliberação do Executivo.

Neste período (início do século XX ao final dos anos 1980), a representação dos governos de cidade, de Estado e de participação da sociedade é aquela onde o Estado é o ator dominante que controla e regula (orientado pela “ciência” do urbanismo) a interação dos atores para a produção da política de planejamento da cidade (FIGURA 3). Nesta representação social, os representantes do mercado e da sociedade civil participam como colaboradores, quando acionados pelo governo. Esta representação de Estado, que centraliza a tomada de decisão e que toma a “ciência” do urbanismo como balizadora da ação estatal, inibe a participação propositiva tanto dos representantes locais da sociedade civil como do mercado e cria uma burocracia estatal que não precisa se justificar perante a opinião pública. A interação dos atores que se envolvem na formulação da política de planejamento urbano é a do Estado ativo com a sociedade civil passiva, mas disponível para colaborar. Este tipo de relação não propicia o desenvolvimento e a qualificação de uma interação comunicativa entre atores dotados de autonomia e capacidade de formulação de propostas para a cidade. Esta representação de Estado como “proprietário” da atividade do planejamento urbano entra em conflito com a racionalidade do mercado imobiliário, que atua referenciado na valorização que os empreendimentos urbanos propiciam, quando este se desenvolve e passa a demandar tanto por serviços públicos ágeis na liberação de projetos como na liberação de áreas para construção de prédios de maior altura e com mais aproveitamento dos terrenos. E, também, entra em conflito com o interesse público (representado por setores da sociedade civil) na medida em que a cidade se diversifica demandando por novos espaços culturais, de lazer, de moradia e de trabalho não contemplados pelo plano regulador elaborado pelo Estado.

⁴⁵ Artigo 38 – A Secretaria do Conselho elaborará Nota Oficial das deliberações de cada sessão, após homologação pelo Prefeito Municipal.

FIGURA 3 - Representação de Estado e sua relação com a sociedade civil e o mercado
Início do Século XX ao final dos anos 1980



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos documentos do Anexo A - Fontes da Pesquisa Empírica e Referências sobre Porto Alegre.

As categorias centrais da representação de cidade planejada que emergem da análise do processo histórico, no período que vai do início do século XX até fins dos anos 1980 são: - a ideia do Estado como ator que tutela a sociedade civil e o mercado; - o governo como guardião da cidade planejada e harmonizada em suas relações e atuando como o ator privilegiado na tomada de decisão (formulador, regulador, executor de políticas); - a burocracia estatal subordinada aos agentes políticos; - as metodologias do planejamento normativo e tecnocrático (o Plano Diretor normativo e os urbanistas se situam no centro da administração municipal como os formuladores privilegiados da política de planejamento e gestão urbana); - a sociedade civil aparecendo como objeto sobre o qual atuam os governos orientados pelos planejadores urbanos e sobre a qual se aplicam as recomendações da ciência do urbanismo; a sociedade civil participando como colaboradora dos governos; a ciência do urbanismo como racionalidade necessária para que se construa uma sociedade civilizada e se organize uma cidade funcional que harmonize as relações; - o conflito ocorre entre o Estado e sociedade civil e mercado.

4.3 DÉCADA DE 1990: O TERCEIRO PLANO DIRETOR (PDDUA)

A elaboração do PDDUA, da década de 1990, parte de objetivos formalizados e acordados com instituições e entidades da sociedade civil, tais como: debater o projeto de Cidade em espaços públicos, elaborar a metodologia de reformulação do Plano Diretor com a participação da sociedade civil e analisar, debater e votar o Plano Diretor com as entidades que participaram do diagnóstico e da formulação de propostas para o Plano, além dos vereadores. É importante destacar que isto não significa que esta participação ampliada tenha resultado na modificação radical do modo de operar das instituições estatais, o que não ocorreu. Mas, o objetivo principal que orientou os atores, e se diferenciou dos processos anteriores de elaboração dos Planos Diretores das décadas 1970, 1960 e 1950, foi o de incorporar a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Diretor. A participação passou a ser entendida como participação autônoma de atores da sociedade civil e não mais como de colaboração ao governo.

Esta mudança de entendimento, sobre o papel da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Diretor, tem relação com o contexto político e social de questionamento ao autoritarismo e às práticas tecnocráticas do Estado e das instituições de planejamento urbano que vinham sendo praticados na cidade e no país. Este é o período de elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal de 1990, e da introdução do Orçamento Participativo, em 1989, na Administração Municipal, na primeira gestão dos governos da “Administração Popular”⁴⁶.

A Secretaria Executiva do projeto Cidade Constituinte⁴⁷, coordenadora do debate que precedeu a elaboração do PDDUA (sobre o futuro da cidade), diagnosticou no governo três dinâmicas relativamente autônomas, com lógicas e rotina próprias: o Orçamento Participativo, as Secretarias Municipais e o desenvolvimento urbano. O Orçamento Participativo dava prioridade para a eleição de delegados ao Conselho do Orçamento Participativo e para as demandas locais a serem incluídas no Plano de Investimentos da Prefeitura; as Secretarias e os Conselhos Municipais deliberavam sobre as políticas setoriais e eram “dominados” pela gerência técnica e burocrática; e a Coordenação Executiva do Cidade Constituinte que buscava envolver o governo e a sociedade civil no debate sobre as estratégias de

⁴⁶ O governo da “Administração Popular” foi composto, em 1989, pelo PT, e pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro), que em 1990 “reformula-se” resultando em outro partido, o PPS (Partido Popular Socialista).

⁴⁷ O projeto Cidade Constituinte foi criado em 1993, pelo Prefeito Tarso Genro (Partido dos Trabalhadores), para debater com a sociedade civil um projeto para a “Porto Alegre do futuro” e que acabou desenvolvendo uma metodologia que orientou a condução do processo de formulação do PDDUA. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999).

desenvolvimento da cidade. A Coordenação Executiva propôs uma Coordenação Unificada integrando o projeto Cidade Constituinte e o Orçamento Participativo no ano de 1994, que deveria definir as diretrizes estratégicas, produzir um projeto de comunicação, e estruturar um sistema de informações. Entretanto, esta proposta não foi levada adiante pelo governo.

Diferentemente do PDDU de 1979 e dos processos anteriores, o PDDUA, dos anos 1990, inicia com o diagnóstico sobre as instâncias de participação, primeiro no governo, e, posteriormente, através do debate com entidades da sociedade civil, que interagem com as instâncias de governo em espaços públicos (como o Congresso da Cidade, grupos de trabalho e seminários) abertos para a audiência da sociedade. O governo municipal envolveu no debate e na formulação outras esferas de governo (COHAB, METROPLAN, PROPUR), técnicos da SPM, entidades representativas do mercado (FIERGS e SINDUSCON), entidades da sociedade civil (ONGs, associações de moradores, conselhos populares, ambientalistas), Secretarias e Conselhos Municipais, Conselho do Plano Diretor, secretários municipais, urbanistas, consultorias, e vereadores.

Nos processos anteriores não se mobilizou nem o Conselho do Plano Diretor nem os vereadores que tradicionalmente atuam, respectivamente, como operadores da Lei e como instância com poder de veto. No processo de elaboração do PDDU de 1979 e nos Planos Diretores das décadas de 1960 e 1950, o governo envolveu apenas a equipe de governo assessorada por especialistas do urbanismo, sendo que no de 1979 promoveu a consulta aos usuários dos centros comunitários da Prefeitura (através de pesquisa) e consulta (via correspondência) às associações de moradores de bairro.

Para o processo de elaboração do PDDUA foram criadas as instâncias: Coordenação Executiva do Projeto Cidade Constituinte, Coordenação Geral, Fórum de Entidades⁴⁸, Comissão Técnica Especial do Legislativo, Comissão Especial dos Vereadores, Fórum de Secretários Municipais, consultorias, Grupos de Trabalho fixos e ampliados. Também foram envolvidos na fase de debates (tradicionalmente apenas os técnicos e Secretários do Executivo se envolviam nesta fase) o Conselho do Plano Diretor e a bancada do governo na Câmara de Vereadores. Os novos atores, como os Conselhos Municipais e Populares, as entidades sindicais, as ONGs, e o Conselho do Orçamento Participativo, participaram através de uma metodologia que os envolveu desde os primeiros momentos de formulação das “regras do jogo”, em que se definiram com quem e como seriam debatidos os problemas e formuladas as soluções para o desenvolvimento da cidade.

⁴⁸ O Fórum de Entidades foi criado em 1989, como instância articuladora da participação popular na elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM).

A participação no Seminário de Integração dos GTs (Grupos de Trabalho), realizado em novembro de 1993, registrou uma maioria de participantes de Associações de Moradores, de representantes do OP e de funcionários públicos, estando ausentes os setores empresarial e sindical. (MOURA, 1997) O grupo Reforma e Desenvolvimento Urbano teve um número maior de reuniões e foi o que atraiu o maior número de inscritos (233). O Grupo Financiamento da Cidade foi o que teve menor participação (62), e os outros dois GTs Circulação e Transportes e Desenvolvimento Econômico tiveram um nível de participação intermediário (168 e 147), respectivamente ⁴⁹. Os GTs foram coordenados pelas Secretarias Municipais do Planejamento, Transportes, Indústria e Comércio e Fazenda, e desenvolveram seus trabalhos de julho a dezembro de 1993, com reuniões duas vezes por semana. O GT Reforma e Desenvolvimento Urbano se diferenciou pela participação maior e também por sua estrutura que além de um coordenador teve três sub-coordenadores. Os resultados das discussões nos GTs foram sistematizados por uma comissão e apresentados e aprovados por 548 participantes no I Congresso da Cidade. O Congresso apreciou e votou o regimento interno e os resultados das discussões dos grupos e dos dois seminários realizados, estes compatibilizados pela comissão de sistematização ⁵⁰. As diretrizes dos GTs foram classificadas em consensuais e não consensuais, e, posteriormente, apresentados destaques, por parte do plenário, apreciadas e votadas por maioria simples. Tiveram direito a voto os delegados inscritos nos GTs que tivessem comparecido em pelo menos duas reuniões. O direito à palavra foi dado a todos, incluindo-se os observadores e os convidados. O congresso aprovou o documento contendo diretrizes, projetos e ações, apresentados em nove eixos considerados estratégicos para o desenvolvimento da cidade ⁵¹, além da “Carta de Porto Alegre - Inventando o Futuro”, contendo os princípios básicos do “projeto de futuro”. (MOURA, 1997: 175-179). O ANEXO - C, Cidade Constituinte - I Congresso da Cidade de dezembro de 1993, apresenta as propostas relacionadas com a gestão democrática, o Plano

⁴⁹Nas instâncias governamentais (municipal, estadual e federal) teve peso maior a primeira. A representação da sociedade (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).

⁵⁰ Abriu-se espaço no congresso para apresentação e votação de propostas inéditas, ou seja, que aparecessem no próprio evento (MOURA, 1997).

⁵¹ 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).

Diretor e os temas de interesse dos setores sociais tradicionalmente excluídos da participação na política de planejamento urbano.

A metodologia criada pelo projeto Cidade Constituinte estimulou o debate público sobre o Plano Diretor e o planejamento urbano. De 1995 a 1997, urbanistas, arquitetos e sociólogos expuseram as suas propostas, na imprensa local. Propostas que se polarizaram entre os que defenderam o novo modo de formulação da política de planejamento urbano e os que se contrapuseram a ela, como exemplificado abaixo:

[O planejamento pacto] a necessidade de se chegar a um acordo sobre os direitos básicos que garantam a todos uma vida digna na cidade [...] incorporando a cidade 'real', e superar a ideia tradicional de estado provedor, buscando alternativas para o desenvolvimento [...], (ZH, 11/07/95). [a critica ao processo participativo que seria uma ameaça ao urbanismo] o prefeito coloca a população indistintamente, e sem qualquer pagamento, a mexer na cidade. Reunindo-a em intermináveis saraus aleatórios [...] autoridade responsável labuta em plano diretor; não se agita em plano dispersor. (ZH, 7/06/95)

Houve ainda a manifestação do representante do IAB, na Câmara de Vereadores (junho de 97) destacando o papel dos planos diretores, a necessidade da participação da sociedade e a importância dos avanços técnico – científicos e criticando os que contrapõe planejamento científico à ampliação da participação social.

No Legislativo foi criada a Comissão Técnica para assessorar os vereadores no debate e aprovação do novo Plano Diretor. Esta Comissão utilizou uma metodologia que identificou os problemas da “cidade real” (como o centro deteriorado, muitas avenidas que não se interligam, vazios urbanos, grande quantidade de loteamentos irregulares) sem, contudo, relacioná-los com as dinâmicas econômica e social, que operam no território municipal, nem com uma avaliação crítica dos Planos Diretores (com seus sistemas de gestão e planejamento) até então implementados. Não se identificaram as iniciativas que desenharam a “cidade real” (um misto de “cidade regulada pelos Planos Diretores” e de “cidade não regulada”). Poucas foram as afirmações que buscaram provocar uma reflexão sobre as origens deste “desencontro” entre a “cidade real” e a “cidade do plano”. Como exemplo, podemos citar a afirmação do arquiteto Debiagi de que os dispositivos legais para os loteamentos, da década de 1950, no mínimo, estimularam o surgimento de ‘cidades-dormitório’ na Região Metropolitana. A continuidade e o aprofundamento dos debates poderiam esclarecer porque e como o planejamento da cidade gerou o problema metropolitano das ‘cidades-dormitório’ que

impactam, até hoje, no transporte e na circulação da região, e na qualidade de vida dos moradores destas regiões.

Os governos da “Administração Popular” priorizaram, após a aprovação da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre ⁵², a criação e regulamentação de um conjunto de conselhos municipais ⁵³ que passaram a ter uma participação ampliada, incorporando atores que não participavam da Administração Pública na década de 1970, e mudando a sua atribuição, que era de consulta e colaboração para a de controle e formulação das políticas setoriais. Após a aprovação do PDDUA, em 1999, foi regulamentado o Conselho do Plano Diretor (CMDUA), em 2000 e 2003, os instrumentos da política urbana, como as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), em 2000, e a parceria da administração municipal com os empreendedores considerados urbanizadores sociais, em 2004. Foram criadas Comissões Técnicas, como a Comissão de Viabilidade de Edificações e Atividades (CEVEA), em 2000, e a Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo (CTAAPS), em 2003.

Durante a terceira gestão da “Administração Popular” (1997-2000) é aprovado o novo Plano Diretor ⁵⁴, cujo Conselho passa a ser denominado de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) ⁵⁵. O Conselho recebe novas competências e tem ampliada a representatividade comunitária. O CMDUA teve sua composição aumentada de 21 para 25 integrantes ⁵⁶, com participação paritária ⁵⁷ entre as entidades governamentais, entidades ligadas ao planejamento urbano e os representantes da comunidade. Segundo a classificação adotada pela Administração Municipal, a composição contempla 08 representantes de entidades governamentais (municipal estadual e federal); 08 de entidades ligadas ao planejamento urbano e 08 representantes da comunidade (um de cada Região de Gestão do Planejamento), ficando a presidência a cargo do secretário do Planejamento Municipal. Os representantes governamentais são: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), a

⁵² A Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre foi promulgada em três de abril de 1990.

⁵³ Segundo a Lei Complementar n° 267, de 1992, os “Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, tem por competência “atuar nas formulações e controle da execução da política setorial”, sendo “garantida maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores”, “entidades de trabalhadores” e “entidades civis” (art. 1º, 2º e 4º). E a Lei 293, de 1993, institui gratificação aos representantes dos conselhos municipais. São criados os Conselhos de Saúde (Lei 277/92), de Trânsito (Lei 247/91), de Educação (Lei 248/91), dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 6787/91), de comunicação (decreto 9426/89), institucionalizado e reformulado o de Transportes (Lei 318/94), alterado o de Patrimônio Histórico e Cultural (Decreto 11130/94), e o de Entorpecentes (Lei 328/94).

⁵⁴ Lei Complementar 434/99 - PDDUA

⁵⁵ Reuniões do CMDUA: O CMDUA reúne-se todas as terças-feiras, a partir das 18 horas, na Avenida Borges de Medeiros, 2244, 7º andar (auditório). As reuniões são abertas à participação da sociedade.

⁵⁶ Decreto n° 12.950, de 16 de outubro de 2000.

⁵⁷ Uma reivindicação das entidades comunitárias desde o debate e a elaboração do PDDU, entre 1976 e 1979.

Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), o Departamento Municipal de Habitação (Demhab), a Secretaria Municipal dos Transportes (SMT), o Gabinete de Planejamento (Gaplan), a Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); os representantes das Entidades de Classe⁵⁸ são: o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC), a Ordem dos Advogados do Brasil/ RS (OAB), o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (Cidade), a Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), a Sociedade de Economia; e os representantes da Comunidade são: um da Região de Gestão do Planejamento 01(Centro), um da Região de Gestão do Planejamento 02 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste), um da Região de Gestão do Planejamento 03 (Norte e Eixo Baltazar), um da Região de Gestão do Planejamento 04 (Leste e Nordeste), um da Região de Gestão do Planejamento 05 (Glória/Cruzeiro e Cristal), um da Região de Gestão do Planejamento 06 (Centro Sul e Sul), um da Região de Gestão do Planejamento 07 (Lomba do Pinheiro/Partenon), e um da Região de Gestão do Planejamento 08 (Restinga e Extremo Sul).

O novo Conselho amplia a participação da sociedade civil e do mercado de 57% (no CMPDDU de 1979) para 64% (no CMDUA de 1999) na sua relação com os representantes dos órgãos estatais. Estabeleceu-se uma representação paritária de um terço (33,33%) entre as entidades governamentais, comunitárias e entidades de classe⁵⁹, que distingue os representantes do Estado, de um lado, dos representantes da sociedade civil e do mercado, de outro. A participação no CMDUA de 1999 se amplia em favor das regiões da cidade, no PDDU de 1979 eram apenas quatro, sendo que a representação passou a ser escolhida através de assembleias públicas, divulgadas na imprensa, nas oito Regiões de Gestão do Planejamento. Os representantes das regiões como os das entidades não precisam mais se submeter à aprovação do Prefeito, como era no PDDU de 1979. O Prefeito nomeia apenas os representantes do governo municipal. O CMDUA incorporou o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil

⁵⁸ A Administração Municipal classifica como Entidades de Classe tanto as entidades que representam setores do mercado como da sociedade civil, excluindo-se os membros dos órgãos estatais. Os eleitos através de processo específico nas regiões de planejamento em que é dividida a cidade são classificados com representantes da Comunidade, podendo ser indivíduos ligados a Associações de Moradores, ONGs, Sindicatos de Trabalhadores, setores empresariais ou profissionais do urbanismo.

⁵⁹ A proposta de paridade foi assim apresentada no Seminário do Cidade Constituinte, de 1995, no GT2 – Sistema de Gestão e Planejamento: 24 representantes, sendo 8 do governo, 8 não governamental e 8 do setor popular (de acordo com as regiões do OP).(ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica. SPM, Documentos. Cidade Constituinte, Pasta C, Fita 2)

(STICC), o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG - Cidade), a Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), a Sociedade de Economia, não representados no Conselho do PDDU e nos conselhos anteriores.

O conselho do Plano Diretor (CMDUA) foi regulamentado apenas dez meses após a aprovação do PDDUA (dezembro de 1999) enquanto que o PDDU, aprovado em julho de 1979, teve seu conselho regulamentado em agosto de 1983, quatro anos depois, o que revela a prioridade dada para a participação nos conselhos municipais na década de 1990.

O Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) proposto pelo PDDUA criou uma instância especializada na análise do parcelamento do solo⁶⁰ com participação dos principais órgãos municipais e com as principais características exigidas pelo planejamento participativo e estratégico (busca do consenso e do entendimento⁶¹, participação, agilidade, eficácia, coordenação) e funcionando sob as diretrizes propostas pelo Plano Diretor. Entrevista⁶² realizada com a arquiteta da Secretaria do Planejamento que participou da criação desta Comissão revelou que esta iniciativa não superou antigos e importantes conflitos entre a SPM (Planejamento) e a SMAM (Meio Ambiente)⁶³. Persiste a desarticulação decorrente de concepções diferentes, entre os técnicos municipais, sobre o uso do território urbano. A técnica da SPM (Planejamento) acredita que “A sociedade está mais interessada nos empreendimentos que acontecem a sua volta” e que ela “pode colaborar e participar com a vivência de quem conhece e quer o melhor para a sua cidade”. Ela concorda que as alterações criadas pelo PDDUA contribuíram para o funcionamento do Sistema de

⁶⁰ Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo (CTAAPS), regulamentada pelo Decreto 14.203, de 11 de junho de 2003.

⁶¹ A lei do PDDUA, artigo 38, prevê que em caso de discordância o empreendedor pode recorrer ao Conselho do Plano.

⁶² Entrevista realizada em janeiro de 2006. Buscou-se averiguar como estava funcionando o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) após a aprovação do PDDUA. A arquiteta entrevistada hoje participa da Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo (CTAAPS), regulamentada em 2003 (Decreto 14.203, de 11 de junho de 2003). A Comissão é o órgão “centralizador e gerenciador da aprovação de parcelamento do solo” para terrenos e glebas com área entre 2,25ha e 100 ha, localizados na área de ocupação rarefeita. Dela participam a SPM (análise urbana), SMAM (análise ambiental), a EPTC (análise da circulação), a SMED (análise necessidade de escolas), entre outras secretarias. A Comissão faz sua análise a partir dos critérios aprovados pelo CMDUA que lhe passou esta atribuição, dispensando-o da análise de cada processo e dando maior agilidade ao sistema de planejamento na aprovação dos processos. Buscam-se, na Comissão, deliberações “consensuadas entre os órgãos”. Mas “Algumas vezes o empreendedor discorda, então solicita revisão na análise”. A Comissão presta ainda “assessoria às secretarias municipais, pois reúne um corpo técnico completo” para fazer “análise e deliberação” nos “temas que envolvem parcelamento do solo”. Quando perguntada se “O funcionamento da Comissão tem satisfeito a expectativa dos técnicos? E das Secretarias?” ela respondeu que “Todos ficam satisfeitos, sobretudo quando ganha o Município e o empreendedor”.

⁶³ Durante projeto Cidade Constituinte, em outubro de 1995, três técnicos da SMAM encaminharam documento ao GT-4/Subsídios para a Política Habitacional em que afirmam sua posição sobre os conflitos entre a ocupação urbana e a preservação. “As praças em nenhuma hipótese, poderão ser ocupadas, pois são bens de uso comum do povo, propriedade pública com vistas ao lazer (físico e mental). Foram áreas reservadas através de estudos para fins de atendimento à população para uso específico”.

Planejamento (SMGP) ao criar Regiões de Planejamento, mas que “não ocupam ainda plenamente o papel que lhes cabe, o qual é discutir e colaborar com a equipe técnica trazendo as necessidades de sua região e potencialidades para o atendimento de suas demandas”.

A representação da arquiteta entrevistada valoriza a participação da sociedade civil como colaboradora e as mudanças operadas pelo PDDUA como qualificadoras do funcionamento do sistema de planejamento. Todavia ressalta-se que a análise do processo de implantação ocorre de modo desigual beneficiando as estruturas que atendem aos interesses do mercado e deixando em segundo plano aqueles relacionados com a participação da sociedade civil e o interesse público.

O final da década de 1990 apresenta uma participação com eleições livres nas regiões de planejamento da cidade e paritária no Conselho do Plano Diretor, com a participação de sindicatos de trabalhadores e de empresários da construção civil, além de uma participação mais diversificada das entidades do urbanismo. Uma representação da sociedade civil que nunca se fizera presente, até então, no sistema de planejamento da cidade. Entretanto, a implementação dos componentes do novo sistema de planejamento vem ocorrendo de modo diferenciado com o Conselho do Plano Diretor (CMPDUA) e as Comissões Técnicas avançando mais rapidamente que as Regiões de Planejamento. A demanda dos empreendedores e profissionais interessados na aprovação de projetos (mercado) por um Conselho e Comissões mais ágeis está sendo priorizada e a demanda da sociedade civil (a participação nas regiões de planejamento) está sendo viabilizada num ritmo mais lento. Esta dinâmica de implementação diferencial coloca o planejamento estratégico (o planejamento priorizado pelo mercado) e o planejamento participativo (priorizado por representantes dos setores populares) em lados opostos, o que tende a resultar em ações governamentais que ora priorizam um, ora priorizam outro, dependendo das preferências dos partidos no governo e da pressão dos movimentos organizados e da opinião pública.

Os conflitos que ocorrem na Comissão responsável pela análise do parcelamento do solo, entre os membros da burocracia estatal (os técnicos urbanistas e ambientalistas que tem visões diferenciadas sobre a ocupação e o uso do solo do município) e entre a burocracia estatal e os empreendedores ⁶⁴, revela uma organização do Estado que estimula a

⁶⁴ Segundo a técnica da SPM (Planejamento), as duas principais razões que levaram à criação desta comissão foram: “Os técnicos se queixavam da demora e desarticulação entre os órgãos envolvidos e os empresários alegavam que era mais fácil fazer clandestinamente do que aprovar na Prefeitura”.

irregularidade urbana e atrasa o desenvolvimento e a implementação de estratégias de desenvolvimento. A burocracia estatal ainda não tem uma visão consensual sobre qual deve ser a estratégia que permite o equilíbrio entre a preservação do ambiente (natural e cultural) e a ocupação e uso do solo para fins econômicos e sociais. O processo de discussões do PDDUA, que resultou na formulação da estratégia “Da Qualificação Ambiental” (Capítulo IV), não conseguiu “remover” antigos conflitos que persistem na burocracia do Estado.

O processo de elaboração do PDDUA operou uma ruptura em relação ao modo de envolvimento dos atores ao ampliar e aprofundar a participação incluindo entidades da sociedade civil, mas também instâncias estatais, entidades do mercado e urbanistas que não tinham espaço no debate e na elaboração do Plano Diretor. Neste processo as entidades da sociedade civil participam com responsabilidades definidas pelas instâncias criadas (e aprovadas pelos próprios participantes) para debate, elaboração, coordenação e decisão. Abriu-se espaço para a participação de atores estatais, do mercado e da sociedade civil, interagindo em arenas públicas (abertas à audiência pública) que admitem o direito à palavra e ao voto, e segundo regras acordadas pelos participantes, coordenados pelo governo, em todas as fases do ciclo de elaboração da política pública (do diagnóstico à aprovação da Lei).

Na comparação com os processos do PDDU, de 1979, e anteriores, o processo de formulação do PDDUA, de 1999, foi um processo que valorizou a interação argumentativa e a troca de opiniões entre o governo, os técnicos, os vereadores, e os representantes da sociedade civil e do mercado. Nos processos de planejamento anteriores, o Executivo criou instâncias consultivas e de colaboração ao governo ⁶⁵, como o primeiro Conselho Municipal de 1939, de participação restrita à elite local.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho de Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo, de dezembro de 2001, registra:

O Orçamento Participativo tem doze anos de idade. A Prefeitura de Porto Alegre, com suas estruturas de encaminhamento de processos, seus órgãos, departamentos, supervisões, seu corpo funcional, já existe há muito mais tempo. Sem dúvida que muita coisa se alterou no interior da estrutura municipal durante esse tempo. No entanto, não se verificou nenhuma mudança de vulto no que diz respeito à estrutura geral da Prefeitura. Isto nos remete ao ponto inicial, relativo à Conferência Municipal sobre Democracia e Gestão do Estado. Essa estrutura que se constituiu ao longo de décadas de

⁶⁵ Os Conselhos Municipais de Porto Alegre são criados como “órgãos de cooperação governamental, com a finalidade de auxiliar a Administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência”. (PMPA, 1979. p. 23). Os Conselhos foram regulamentados pela lei no. 3.607, de 1971. A Lei deixa claro que o papel dos Conselhos Municipais é de colaboração e assessoramento com o poder Executivo, de aperfeiçoamento e não de formulação das políticas públicas.

governos sem participação popular, consegue absorver com eficiência um processo tão vivo e tão dinâmico como o Orçamento Participativo? Não estaremos tocando nossos limites deste ponto de vista? (PORTO ALEGRE. PMPA. Grupo de Trabalho de Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo, 2001).

Esta avaliação reforça a tese de que a participação social ampliada e exercitada por um período relativamente longo (1989 – 2004), ainda assim, precisa de um projeto de reestruturação e de mudança das práticas das instituições estatais tendo como referência a formulação de uma política urbana cujo objetivo seja o desenvolvimento do mundo da vida cotidiana que estrutura a noção de cidadania plena.

As informações contidas nos documentos que registram a elaboração do PDDUA permitem identificar o posicionamento e as propostas defendidas e apresentadas pelos atores-chave do processo. Os posicionamentos e as propostas foram formalizados por três grupos: 1) o governo; 2) as entidades do urbanismo e do mercado; 3) as entidades da sociedade civil. São eles a SPM (Planejamento), as entidades IAB, ÁREA, SAERGS, Sindicato dos Engenheiros, SINDUSCON e Fórum de Entidades.

A SPM (Planejamento) avaliou que “a falta de um projeto de comunicação [da Prefeitura] dificultou enormemente o trabalho da assessoria de comunicação”, que precisou desenvolver uma linguagem apropriada (mas ainda insuficiente) para esclarecer os profissionais da imprensa, em geral “não familiarizados com os termos técnicos da lei”, prejudicando a “sensibilização” da população⁶⁶. Apesar de iniciar-se um processo de debate público sobre os temas urbanos, estes ficaram aquém do esperado pela SPM (Planejamento), tanto pela sua quantidade, mas, principalmente, pela sua baixa popularização, devido ao caráter hermético da lei.

A representação do governo sobre o processo de planejamento urbano localiza no processo de comunicação e na desigualdade entre os atores o principal entrave para a realização de um planejamento participativo.

Esta dificuldade também foi manifesta pelo movimento popular que se articulou através do Fórum de Entidades para participar da reformulação do Plano Diretor. Em documento, o Fórum de Entidades propõe, entre outros encaminhamentos, a realização de Seminário para discutir o Plano Diretor, o processo de discussão na Câmara e a “elaboração de uma cartilha/tradução do PDDUA para ser usada na articulação dos movimentos e

⁶⁶ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999. p. 28 - 29

principalmente no seminário” (ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica. SPM, Cidade Constituinte, 5 de maio de 1998).

As entidades IAB, SINDUSCON, ÁREA, SAERGS e Sindicato dos Engenheiros apresentaram o texto “Análise sobre o 2º. PDDUA: versão outubro de 1997” que contém propostas ao “projeto de lei entregue dia 12/11/97 à Câmara de Vereadores de Porto Alegre”. As principais propostas são: a inclusão de Programa de Incentivo a Novos Investimentos [...] ligados ao setor do turismo; a inclusão de incentivos fiscais, financiamentos especiais, simplificação no exame e aprovação de projetos e parcelamento do solo, parcerias entre o público e o privado para a produção de habitação para a população de baixa e média renda; que os Projetos Especiais tenham como referência os parâmetros definidos no plano regulador; uma melhor caracterização dos conceitos de impacto, incômodo e manutenção do patrimônio ambiental; inclusão das entidades profissionais, sindicais e empresariais IAB, SINDUSCON, SENGE, SAERGS, AREA, CREA e Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, como representantes não governamentais no conselho do Plano Diretor (CMDUA); participação da comunidade apenas no CMDUA e não nas instâncias regionais; incentivos fiscais para o cumprimento da função social da propriedade; condições para o equilíbrio entre o valor do terreno permutado e do terreno no qual será aplicado o potencial construtivo; prazo de 360 dias após a publicação aos projetos protocolados para utilização de índices adquiridos; incentivo para as áreas gravadas com imposto territorial progressivo; definição de prazos para a tramitação EVUs, Projetos Especiais e Operações Concertadas; defesa de Projetos Especiais pelos empreendedores nas Comissões Técnicas e no CMDUA.

A opinião deste grupo sobre a participação das instâncias do sistema de planejamento diferenciou-se dos técnicos da SPM e do governo, apresentadas no projeto de lei. Propuseram dar menor autonomia ao CMDUA (artigos 82 e 85 do projeto de lei entregue dia 12/11/97) ao passar para o Executivo e Legislativo a definição de áreas de revitalização e instituição de áreas de interesse cultural e de proteção do ambiente natural; e a supressão da participação comunitária a nível regional (Regiões de Planejamento) e local (Unidades de Estruturação Urbana) (artigo 44). Propuseram, ainda, que “as entidades profissionais, sindicais e empresariais funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade” façam parte das instâncias de participação do sistema (artigo 24).

A representação do processo de planejamento e de cidade das entidades ligadas ao urbanismo e do SINDUSCON tem por referência as práticas do Legislativo e do Executivo e desconfiança com a ampliação da participação popular no debate sobre a política urbana ao nível das Regiões de Planejamento e das Unidades de Estruturação Urbana. Estas duas

dimensões do território urbano são as mais próximas do bairro e do local de moradia e são espaços privilegiados para a socialização na cidade. Durante o processo de disputa em torno da configuração desejada para o Sistema de Planejamento Urbano da cidade ficou evidente o temor destas entidades e do SINDUSCON em debater com a cidadania, ao nível do bairro, os projetos urbanos e o projeto de cidade. O temor dos vereadores em debater as prioridades do orçamento municipal abertamente com a população, no Orçamento Participativo, também se fez presente entre os urbanistas e suas entidades quando do debate sobre os projetos urbanos para os bairros e regiões da cidade.

A análise das propostas apresentadas pelas entidades IAB, SINDUSCON, ÁREA, SAERGS e Sindicato dos Engenheiros revela que elas atuaram como grupo de defesa dos interesses da construção civil, de profissionais projetistas de edificações, de loteadores e de urbanistas e que não buscaram promover uma discussão crítica sobre a aplicação da política de planejamento urbano e seus impactos na cidade.

A representação do processo de planejamento e de cidade destas entidades tem, ainda, como elemento central a execução de projetos de edificação que, nesta representação, necessitam de incentivos fiscais, maior flexibilidade para utilização dos terrenos, agilidade na tramitação dos projetos no Executivo, previsibilidade do impacto das regras de controle nas edificações e de menor controle da comunidade das regiões nos projetos urbanos.

O Fórum de Entidades, instância articuladora da participação popular, existente formalmente desde 1989, ano de elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM), participou do II Congresso da Cidade e foi incorporado formalmente nos debates da Câmara Municipal, pela Resolução 1.380, após ter sido rejeitada em uma primeira votação. O Fórum avaliou, em maio de 1998, “que o movimento popular estava atrasado no acompanhamento do processo de discussão do 2º. PDDUA” e que toda articulação deveria “ser voltada para a defesa dos princípios da Reforma Urbana”⁶⁷. Organizou um espaço para debate entre as entidades às quintas-feiras, no Plenarinho da Câmara Municipal e realizou reuniões de agosto a novembro de 1998. Como resultado destas reuniões o Fórum apresentou um documento⁶⁸ (de 18 de novembro de 1998) ao presidente da Comissão Especial solicitando espaço nos debates da Câmara, “nas mesmas condições em que participou da elaboração da LOM”⁶⁹. O Fórum de Entidades apresentou à Câmara de Vereadores as seguintes questões relacionadas com as propostas contidas na nova Lei do Plano Diretor: o texto “é de difícil entendimento” e contém

⁶⁷ ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica. SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta D.

⁶⁸ ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica. SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta E.

⁶⁹ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999. p. 66-67

generalidades sem compromissos identificados na lei; a nova Lei está propondo a alteração do perfil da paisagem de Porto Alegre; existem conflitos de tráfego nos corredores de centralidade; a estrutura administrativa atual acarretará insucesso ao PDDUA; a livre miscigenação não foi aperfeiçoada o suficiente; os projetos especiais terão normas próprias e, por isso, devem ser debatidos com a comunidade; o Fórum manifesta preocupação com os morros, a orla do Guaíba e os mecanismos de participação da comunidade.

O Fórum apresentou ainda as seguintes propostas: definir e explicitar na lei a participação da população; aprovar a lei após estudos sobre o impacto da miscigenação de atividades e da nova volumetria no sistema viário, no meio ambiente (poluição); criar mecanismos de incentivos empresariais com a participação da comunidade, na estratégia de produção da cidade; estímulo para propostas negociadas; implementação da política de habitação social que integre as forças informais; manutenção da estrutura histórica dos bairros; identificar as diretrizes e áreas que qualificam o ambiente e as vias e os espaços que qualificam a mobilidade urbana no Modelo Espacial; manutenção da estrutura urbana existente (do PDDU); controle ambiental dos morros (Santana, Polícia, Companhia, Santuário); vedar a ocupação das margens dos rios; criar comissões técnicas vinculadas à estrutura do SMGP; que os representantes das regiões debatam com as associações de bairro; inclusão da SAERGS no Conselho do Plano Diretor; o SMGP deve consultar as associações de moradores sobre instalação de equipamentos, parcelamento do solo, projetos especiais, solo criado e AEIS; limitar as alturas dos prédios; respeito às zonas residenciais; recuos e isolamento para condomínios; acrescentar a macrozona Orla do Guaíba de proteção litorânea da cidade; reavaliação da volumetria das UEUS ⁷⁰ (9 e 11) na área de ocupação intensiva e predominantemente residencial; e reavaliação do índice de aproveitamento.

Esta representação do processo de planejamento e de cidade do Fórum de Entidades tem como elementos constituintes: a qualidade do espaço urbano (preocupação de moradores de bairros das camadas médias e dos ambientalistas); o acesso aos benefícios urbanos como habitação com infraestrutura (reivindicação dos setores populares); e a participação da sociedade civil no sistema de planejamento urbano (nas Regiões de Planejamento e nas UEUs). O Fórum de Entidades atuou na defesa de interesses de setores populares, médios, e ambientalistas, se aliando aos profissionais do urbanismo, gestores públicos e do SAERGS (Sindicato dos Arquitetos) que se posicionaram a favor destes temas. O SAERGS (Sindicato

⁷⁰ UEU - unidade de estruturação urbana – é composta de um ou mais quarteirões. Ela é utilizada no Plano Diretor como a unidade que define o padrão das vias, as regras que orientam a construção das edificações e os usos permitidos.

dos Arquitetos) foi a única entidade que apresentou propostas tanto para o grupo do mercado quanto para o da sociedade civil.

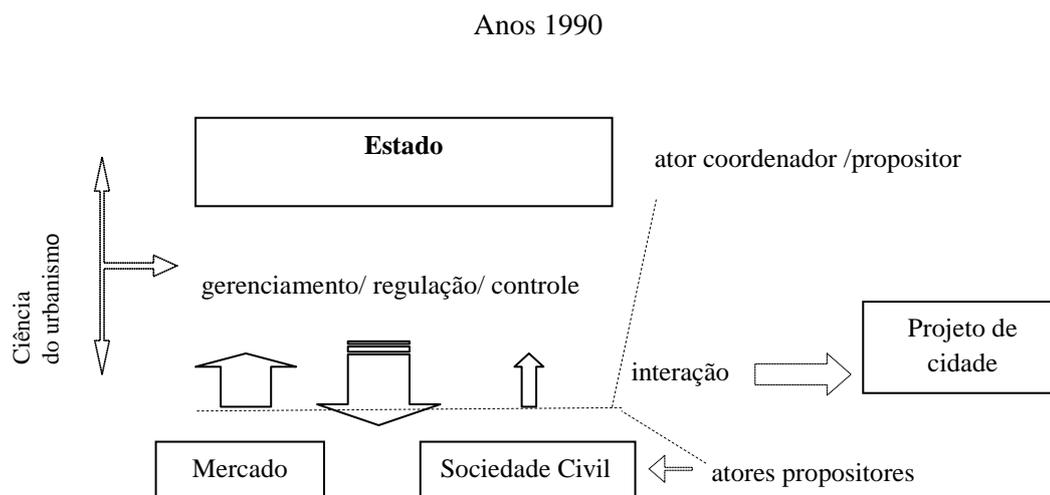
A representação do Fórum de Entidades se diferencia da representação do mercado e das entidades do urbanismo (que se unificaram na defesa de regras favoráveis para a aprovação e implementação de projetos e obras) pela sua preocupação com o meio ambiente, a mobilidade urbana, a preservação cultural e a convivência nos bairros.

Nos anos 1990, emerge o conflito entre a representação de cidade do mercado (pragmaticamente orientada pelo objetivo da construção de obras) e a representação da sociedade civil (focada no objetivo da qualidade do espaço urbano).

A cidade tem uma longa tradição de “participação colaborativa”, mas não criou uma estrutura administrativa de acompanhamento da reformulação e de monitoramento da implementação dos Planos Diretores capaz de corrigir os rumos da política de planejamento urbano a partir dos objetivos da qualificação do espaço urbano e do aprimoramento do envolvimento da sociedade civil no planejamento.

Analisando as críticas do arquiteto Moacyr Moojen Marques (coordenador do Programa que organizou a elaboração do PDDU, de 1979) ao processo de planejamento participativo experimentado no projeto Cidade Constituinte e na formulação do PDDUA, de 1999, assim como a posição do governo da Administração Popular, é possível observar que no contexto da década de 1990 abre-se uma “janela de oportunidades” para uma maior participação não apenas de atores da sociedade civil, mas também para os atores que representam o mercado. As oportunidades serão aproveitadas diferentemente já que os recursos necessários para uma participação qualificada na formulação da política de planejamento urbano estão desigualmente distribuídos na sociedade. Entre os recursos necessários pode-se citar o acesso à ciência do urbanismo que sistematiza um conjunto de argumentos que orientam a definição de uma concepção de cidade, e de diretrizes, regras e critérios que foram incorporadas ao Plano Diretor. A nova representação da interação Estado-sociedade civil-mercado que se estabelece nos anos 1990 muda o papel do Estado. Este deixa de atuar como o ator que tutela a sociedade civil e o mercado para atuar como coordenador dos atores formuladores de propostas em arenas como o Conselho do Plano Diretor, as regiões de planejamento, as audiências públicas, e os eventos organizados pela Câmara de Vereadores e pela Prefeitura Municipal (FIGURA 4).

FIGURA 4 - A nova representação de Estado coordenador e sua relação com a sociedade civil e o mercado



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos documentos do Anexo A - Fontes da Pesquisa Empírica e Referências sobre Porto Alegre.

Nesta representação dos anos 1990, a sociedade civil e o mercado assumem o papel de atores ativos que apresentam propostas para a política de planejamento urbano em arenas reconhecidas como válidas. Os representantes do mercado se apresentam como os atores dotados de mais recursos para utilizar a ciência do urbanismo na disputa da opinião pública, visando influenciar no processo a favor de uma política de planejamento urbano com perfil favorável aos seus projetos. As entidades da sociedade civil revelam dificuldades para enfrentar em pé de igualdade a disputa com o mercado que utiliza canais privilegiados dos meios de comunicação de massa, contrata profissionais especializados, e aciona contatos políticos no Executivo e Legislativo, cuja eleição depende de financiamento privado. O Estado, apesar de ter um papel fundamental no processo, demonstra grandes dificuldades e aparece desestruturado para operar como coordenador de um processo caracterizado pela diversidade de conflitos de interesses, de propostas e de projetos, e por uma maior participação da sociedade civil.

As iniciativas dos governos, no início do século, priorizaram as obras urbanas, os estudos e projetos de grandes urbanistas, tendo como modelo as grandes cidades europeias, norte-americanas e latino-americanas, com suas avenidas, praças e parques. Elas buscavam projetar a cidade considerada como exemplo de espaço de socialização. Sob a inspiração da

Carta de Atenas ⁷¹ pretendeu-se organizar no território as funções que a cidade precisaria exercer para funcionar e evitar conflitos entre estas funções ⁷². Estas ideias foram incorporadas ao primeiro Plano Diretor da cidade, de 1959, e passou a ser atualizada e aprimorada, inserindo-se no PDDU de 1979 e no PDDUA de 1999. Definiu-se a cidade como “unidade funcional” que “deve crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes”, e enfrentar a “dinâmica perturbadora do desenvolvimento industrial” e o “caos urbano” das cidades ⁷³. Concepção que, segundo Pesavento (1985), se ajusta ao ideário positivista da elite gaúcha que prevê a organização de governos com “executivo forte e centralizado”, de “sociedade que integra o povo pelo trabalho”, e de planejamento urbano onde o “conhecimento científico dos urbanistas é capaz de ordenar e disciplinar o progresso da cidade”. (PESAVENTO, 1985).

As categorias centrais da representação de cidade planejada a partir dos anos 1990 são:

- a ideia do Estado como ator que coordena o processo de planejamento;
- governo democrático que seja capaz de criar espaços de participação social que influenciem na política de planejamento urbano;
- perda de legitimidade da ciência do urbanismo e enfraquecimento da crença na possibilidade de organizar-se uma cidade funcional e harmônica;
- emergência de novas metodologias de planejamento (Plano Diretor Participativo);
- ativação da capacidade propositiva da sociedade civil;
- concepções de cidade planejada que priorizam a descentralização, a autonomia das regiões e a elaboração de projetos estratégicos;
- crescimento do conflito entre os interesses vinculados ao mercado e os interesses da sociedade civil, como o conflito entre o público e o privado.

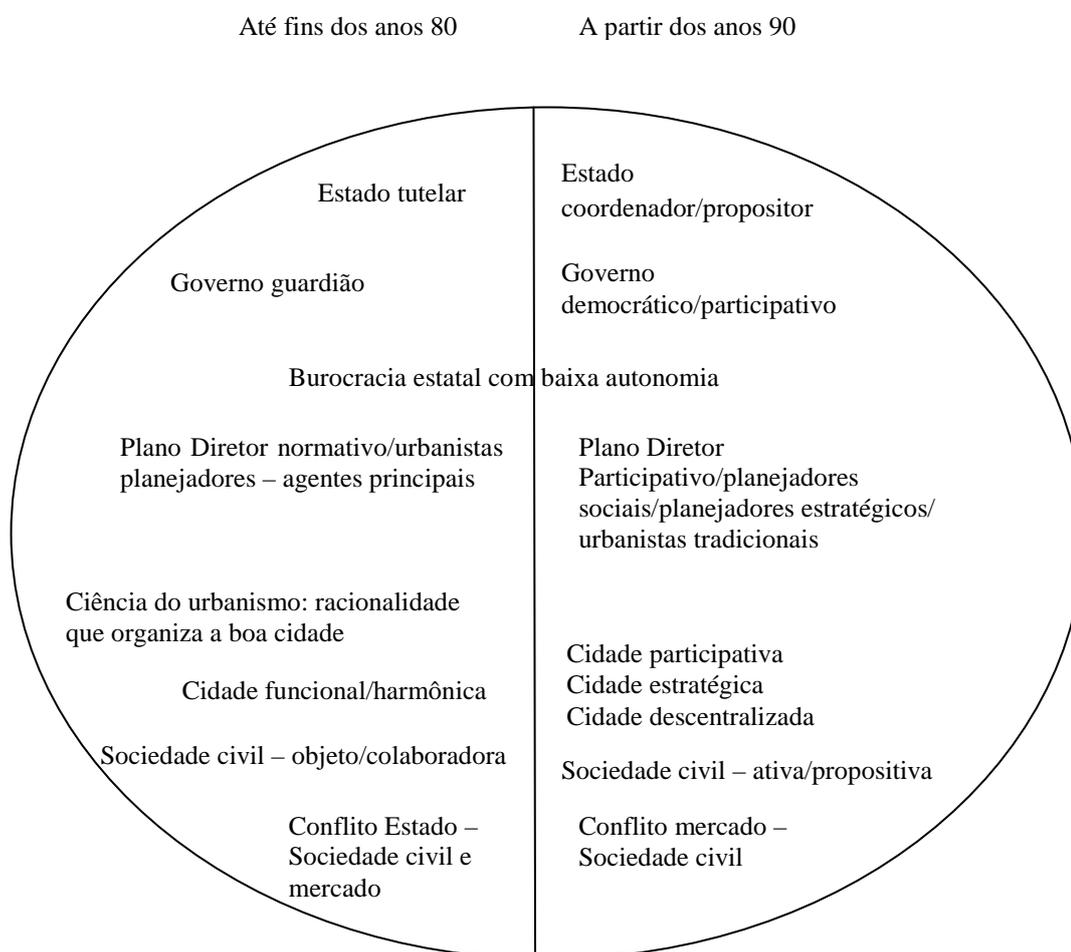
A FIGURA 5 resume as categorias centrais da representação de cidade planejada em dois períodos: o período que vai do início do século XX até fins dos anos 1980 e a partir dos anos 1990.

⁷¹ Carta de Planejamento Urbano aprovada pelo Conselho Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), reunido em Atenas em 1933.

⁷² Esse ideário se manifesta na publicação dos anos 1960 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre: “O Plano Diretor é o instrumento adequado para essa superação. [...] capaz de disciplinar o crescimento, zonedar as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, [...] O crescimento de sua população, o incremento anual de sua indústria e mais o dramático crescimento de sua população marginal, [...] precisam ser superados cientificamente. [...] A primeira metade do nosso século é pontilhada de promoções oficiais no sentido de planificar a vida urbana, mas foi só em 1954, que essa planificação adotou princípios realmente técnicos, lastreados em conhecimento objetivo da sociedade metropolitana. [...] Em 1959, através da Lei n.º. 2046, a Colenda Câmara municipal de Porto Alegre, institui legalmente o Plano Diretor e, posteriormente, [...] novas normas que favoreceram o desenvolvimento racional da vida urbana, [...]” (PORTO ALEGRE, 1964, p. 11; p.54).

⁷³ Le Corbusier. Carta de Atenas. Belo Horizonte. UFMG. 1964. 111 p.

FIGURA 5 – Categorias centrais da representação de Cidade planejada (até fins dos anos 1980 e a partir dos anos 1990)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observou-se que ainda nos anos 1990 a burocracia estatal tinha muito pouca autonomia diante dos agentes políticos que estão no Executivo e no Legislativo.

A representação dos atores-chave que atuaram no processo de elaboração do PDDUA (1999) revelou a seguinte vinculação dos três grupos com os objetivos do mercado, da sociedade civil e do Estado.

A SPM (Planejamento) atuou como instituição que procurou resguardar o papel do planejamento urbano segundo uma perspectiva que valoriza a participação da sociedade civil, as esferas públicas e o debate público que assume a diversidade de interesses presentes na cidade contemporânea. Sua proposta de implementar, em 1994, a integração das estruturas que debatem o planejamento urbano com aquelas que decidem sobre os recursos que serão

priorizados para investimentos nas comunidades (o Orçamento Participativo) não foi aceita pelo governo e revela a diversidade de posições mesmo dentro de partidos e dos técnicos da burocracia que defendem a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas.

Os posicionamentos do grupo das entidades (IAB, SINDUSCON, ÁREA, SAERGS e Sindicato dos Engenheiros) às aproximaram dos interesses do mercado, tanto na busca de garantias para a execução de projetos construtivos, quanto na defesa do exercício das profissões de urbanista, arquiteto e engenheiro.

O Fórum de Entidades atuou na defesa de temas de interesse da sociedade civil (representados pelos setores populares, médios, e ambientalistas) e contou com o apoio de uma parcela dos profissionais do urbanismo, dos gestores públicos (do Executivo e Legislativo) e do sindicato dos arquitetos (SAERGS), que foi a entidade do grupo que mais se aproximou dos interesses defendidos pelo Fórum de Entidades.

4.4 ANOS 2000: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

O ciclo de formulação do Plano Diretor de Porto Alegre tem se caracterizado por alterações que visam a sua atualização (estas ocorrem em intervalos de 2 a 5 anos) e a sua reformulação que é uma revisão ampla da lei e do sistema de planejamento (que tem acontecido a cada 20 anos).

Segundo a Secretaria do Planejamento (SPM):

O PDDUA é uma lei recente, especialmente se considerarmos que tanto o plano diretor de 1959 (Lei nº 2330), como a Lei Complementar nº 43/79 vigoraram por 20 anos na cidade. A legislação urbanística tem esta característica, pois a cidade - embora seja mutante - se constrói ao longo do tempo. Apesar de jovem, no entanto, foram identificados alguns pontos que necessitam de uma mudança. A sociedade manifestou-se sobre isto em diversas oportunidades, em especial durante a I Conferência de Avaliação do Plano, em 2003, e nas centenas de reuniões e na Audiência Pública promovidas no ano de 2007. (FONTE: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=94. Acessado em 1/3/2012).

O Projeto de Lei contendo a proposta de revisão do Executivo foi enviado em 2007 à Câmara Municipal e a Lei aprovada (Lei Complementar nº 646) foi publicada no Diário Oficial de Porto Alegre em 29 de julho de 2010.

Tendo por objetivo identificar como os atores-chave representaram o processo de planejamento e a cidade neste último período, analisou como estes se posicionaram a respeito das alturas permitidas para os prédios da região central da cidade e relativamente a temas que dizem respeito à qualidade do espaço urbano.

Para analisar o tema das alturas permitidas para os prédios da região central da cidade realizou-se uma pesquisa ⁷⁴ cujos resultados são apresentados abaixo.

Para o atual Prefeito José Fortunati (PDT) “as alturas das edificações, de uma forma geral, estão sendo reduzidas dentro da Macrozona 1 (Cidade Radiocêntrica)” FONTE: (OFÍCIO nº 979/GP, de 04 de setembro de 2007. <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>. Revisão do Plano Diretor. Acessado em 12.3.2012).

No PDDUA, aprovado em 1999, a maior parte dos bairros tinha o limite máximo de altura de 52 metros (equivalente a 18 andares). Constatou-se que o Executivo realizou uma avaliação mais detalhada no interior de cada bairro reduzindo o limite de altura em alguns lugares e mantendo-se o limite em outros, como nas vias principais, em parte do bairro Praia de Belas e no Quarto Distrito (em vermelho no mapa). Entretanto, foram aumentadas as alturas na maior parte do território da cidade radiocêntrica, que passou de 33m para 42 m (em laranja nos mapas). Alguns bairros do quarto distrito tiveram suas alturas aumentadas de 45m para 52m (em verde abacate no mapa da esquerda e vermelho no mapa da direita, na parte superior). Observou-se que as cores das legendas dos mapas apresentados foram trocadas e que a predominância da cor laranja em ambos os mapas não significa que a mesma altura foi mantida nas duas propostas. Na proposta inicial de 1999 tal cor tem legenda de limite de altura de 33 metros, enquanto na proposta de 2009, a mesma cor tem legenda de limite de altura de 42 metros. Esta constatação comprova que o limite de altura foi ampliado na grande maioria das áreas da Macrozona 1, ao contrário da afirmação do Prefeito Municipal contida no Ofício encaminhado à Câmara Municipal. (MAPA 1)

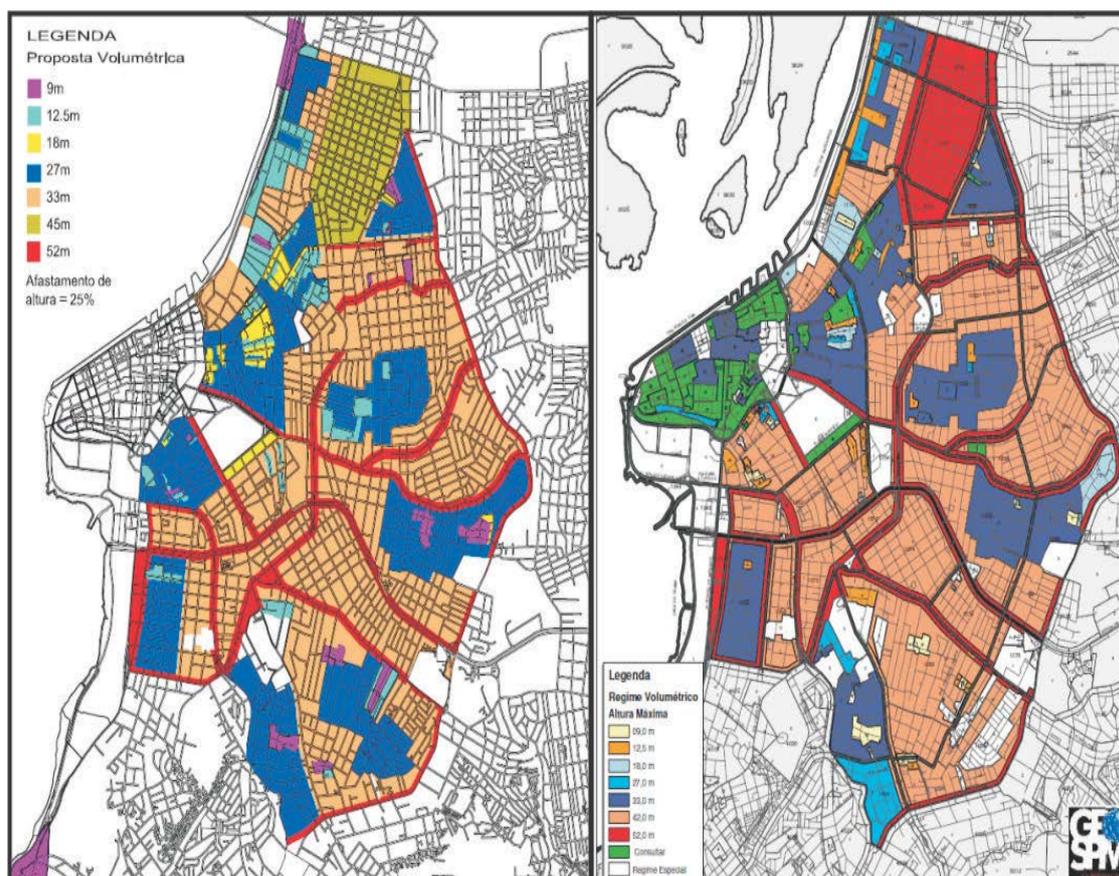
Na prática, o governo orientou sua decisão atendendo a pressão pontual liderada principalmente por movimentos dos moradores dos bairros Moinhos de Vento e Petrópolis, bairros de “classe” média de maior renda, assim como às exigências do mercado por maior

⁷⁴ Participaram da pesquisa: Prof^ª Me. Izabele Colusso. Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS e Centro Universitário Metodista – IPA e este autor. Os resultados da pesquisa foram apresentados no XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, realizado entre 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE, no Grupo de Trabalho: GT02 - Cidades latinoamericanas no novo milênio, sob o Título “Experiências de Planejamento Municipal Participativo: O Caso do Fórum de Entidades de Porto Alegre, RS”.

altura na maior parte da Macrozona 1 e do sistema de planejamento por um maior detalhamento do regime que regula as alturas nesta região central da cidade.

Estas mudanças se apresentaram, para a opinião pública, como aquelas que atendem a demanda dos movimentos Moinhos de Vento e Petrópolis de preservar o caráter residencial (baixa altura para prédios) destes bairros. Entretanto, não se pode comprovar que esta promessa será satisfeita, pois o sistema de planejamento não dispõe de estudos e simulações sobre o que ocorrerá no caso do mercado utilizar todos os terrenos disponíveis do bairro para construções, de acordo com a lei de alturas aprovada. Os movimentos de bairro conseguiram reduzir as alturas apenas nos bairros de seu interesse, mas ainda não conseguem precisar o impacto desta redução sobre a atual configuração dos bairros e a qualidade de vida dos moradores. Este é um dos aspectos “invisíveis” da Lei aprovada para a grande maioria dos atores envolvidos no processo de discussão da política urbana e para a população.

MAPA 01 – Comparação entre volumetria que ilustra as alturas conforme PDDUA LC 434/99 (à esquerda) e volumetria do Anexo 1.1 do PDDUA LC 646/09.



Fonte: Secretaria de Planejamento Municipal.

A narrativa construída pelo Executivo a respeito do resultado da discussão sobre as alturas dos prédios constrói uma representação que se apresenta para a opinião pública como um processo de revisão que resultou na diminuição das alturas em geral, e que isto é bom para a cidade, como se pode ler na matéria publicada na imprensa local.

Os técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) já estão atuando sob as normas da lei de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Sancionada pelo prefeito José Fortunati (PDT) em 22 de julho, a matéria entrou em vigor na terça-feira. Com isso, já estão valendo a diminuição nos limites de alturas em algumas áreas e o aumento dos recuos, alterando as regras para a construção de prédios na cidade. [...] Na prática, a revisão da lei vai começar a ser sentida somente em maio de 2011. [...] As principais mudanças no Plano Diretor revisado são a redução das alturas máximas das edificações em 20 bairros da região central, na chamada Macrozona 1 - entre o Centro e a Terceira Perimetral -, que deverão ficar entre os patamares de 33 metros e 42 metros. Na lei original, a maior parte dos bairros tinha o limite máximo de altura equivalente a 52 metros (18 andares). Pelo novo texto, apenas três bairros do 4º Distrito - Navegantes, São Geraldo, São João - e grandes avenidas poderão ter prédios com 18 andares (JORNAL DO COMÉRCIO de 29/10/2010).

Esta narrativa constitui uma representação que torna invisível o real impacto que a ação do mercado imobiliário causará na paisagem e na qualidade de vida dos moradores dos bairros da região central da cidade (macrozona 1).

Outros temas de interesse do Fórum de Entidades, como as Áreas de Interesse Cultural – AICs foram encaminhados para a discussão de grupos de trabalho. O Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV), estabelecido no Estatuto da Cidade, ainda está tramitando há dois anos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDUA. Estes temas não puderam ser aprovados juntamente com os temas das alturas, dos afastamentos e da área livre permeável, explicitando a ausência de isonomia no tratamento dos temas de interesse da sociedade civil e os do mercado. O Executivo também vetou emendas apoiadas pelo Fórum de Entidades como: a que previa uma faixa mínima de preservação de 60 metros ao longo da orla do Rio Guaíba (parque e equipamentos urbanos de acesso universal); um programa de revitalização do Porto com aproveitamento diferenciado e de multiuso das estruturas do Cais Mauá (implantação de transporte coletivo de passageiros por via fluvial); e o Programa de Reciclagem de Resíduos Sólidos (integração das ações de regularização fundiária, habitação e geração de renda).

As justificativas do Prefeito foram, respectivamente: “a matéria já é regulada pela legislação ambiental que define as atividades que podem ser instaladas nas áreas de preservação permanente, a área do porto é de competência da União Federal, e a matéria é

exógena ao Plano Diretor e deveria integrar programas e planos sociais” (FONTE: OFÍCIO nº 979/GP, de 04 de setembro de 2007. <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>. Revisão do Plano Diretor. Acessado em 12.3.2012).

A justificativa do Prefeito, que entende a proposta de integrar ações de regularização fundiária, habitação e geração de renda como “matéria exógena ao Plano Diretor”, ainda reproduz, na primeira década dos anos 2000, a representação de planejamento urbano dos governos das décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980, que penalizaram os estratos sociais que demandam por regularização urbana, habitação de baixo custo e geração de renda próximo ao local de moradia.

A fragmentação dos atores e a desconexão do debate de um projeto de cidade também ocorreram nas Regiões de Planejamento, pois a metodologia utilizada pelas Comissões do Legislativo colocou em um mesmo nível propostas individuais e propostas de entidades e criou o desequilíbrio entre as regiões de planejamento da cidade. A Região de Planejamento 1 (central) apresentou 59 propostas (69% do total), enquanto que as regiões RP2, RP4, RP7 e a RP8 apresentaram 21%, as Regiões que não foram identificadas 10%, e as RP3, RP5 e a RP6 nenhuma proposta.

Durante o período de revisão do PDDUA (2003 – 2009), o Executivo excluiu do debate com os representantes da sociedade civil (Fórum de Entidades) os grandes projetos do governo e a discussão sobre a mobilidade urbana, temas relacionados com a Copa de 2014. A troca de governo em 2005, com a posse do Prefeito José Fogaça do PMDB (coligação de partidos como o PDT, PTB, PPS, liderados pelo PMDB), indicou a mudança de ênfase que antes se localizava na ampliação da participação social e agora se orienta para os grandes projetos como elementos estruturantes da cidade do futuro. Nesta gestão, o Legislativo assumiu a liderança na discussão sobre o futuro da cidade, realizando seminários e oficinas abertas ao público, durante o ano de 2008, evento denominado de “Porto Alegre, uma visão de futuro”⁷⁵, cujos resultados foram apresentados na forma de publicação, em 2009. O governo agilizou a votação de projetos de interesse privado como o Pontal do Estaleiro, o Cais do Porto, e a ampliação das alturas no Plano Diretor, muito criticados pelo Fórum de Entidades que conseguiu sensibilizar e alertar a opinião pública sobre os “riscos da privatização” do projeto Pontal do Estaleiro (localizado na Orla do Guaíba), alterando sua configuração inicial. Nas gestões municipais anteriores (coligação de partidos liderados pelo

⁷⁵ PORTO ALEGRE. Câmara Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade. 2009.

PT), diferentemente, foi o Executivo que tomou a iniciativa de debater o futuro da cidade, dando prioridade para a participação.

Esta mudança de ênfase parece indicar que a representação de planejamento da cidade do governo e sua base de apoio no Legislativo se orienta pelo gerenciamento administrativo que segue as necessidades e interesses do mercado⁷⁶ e que tem na Copa de 2014 um mote de apoio para investimentos em grandes obras e a abertura de espaço local para a venda de serviços e produtos relacionados com os grandes eventos esportivos.

Buscando investigar como a concepção de participação dos anos 1990, que abriu espaço para a sociedade civil e o mercado, foi se redesenhando nos governos dos anos 2000 (dos partidos PMDB, PDT, e PPS), partidos que fizeram oposição aos governos do PT, entrevistamos um membro do Conselho do Plano Diretor e representante de uma das regiões de planejamento de Porto Alegre. Segundo ele:

O comentário que te faria é que nas últimas administrações da Prefeitura estão cada vez mais retirando atribuições da SPM (Planejamento), para outras secretarias especiais (planejamento estratégico, orla, calçadas, etc..), esvaziando sua finalidade. Passou a ser um órgão burocrático para aprovar projetos, refletindo tudo isto no CMDUA. Soma-se a isto, o não repasse da parcela do solo criado (venda de índices), dos quais 10% seriam para equipar e modernizar a SPM [...] e o restante dos recursos [iriam] para as moradias de baixa renda. (Resposta recebida, através de e-mail, em 19 de março de 2012).

Esta percepção reforça a ideia de que a partir de 2005 as gestões municipais estão priorizando o processo de planejamento que fortalece o papel do governo (do Prefeito e seus Secretários) na tomada de decisão sobre os aspectos estruturantes da política urbana e dos grandes projetos, criando, para isso, arenas especiais onde detém o controle da decisão sobre a elaboração dessa política pública. Esta modalidade de organização do processo de planejamento urbano tem quatro consequências: 1) a fragmentação dos atores e do debate

⁷⁶ Segundo o referencial teórico do estudo os governos teriam como possibilidades de planejamento da cidade diferentes instrumentos para a gestão administrativa: a ênfase estatizadora, a mercadológica e a participativa. Como exemplo da terceira tendência destaca-se o Orçamento Participativo que “no mínimo abre a discussão sobre a publicização do dinheiro público e sua utilização, além de possibilitar a inclusão de novos atores sociais no processo de discussão orçamentária.” (FERRARI, 2002, p. 41). Os governos teriam como possibilidades de escolha metodologias que priorizam a qualidade da gestão (eficiência e eficácia na prestação dos serviços), um melhor posicionamento da administração local num contexto de disputa por investimentos e mercados, a participação ativa dos atores da sociedade civil visando à construção da cidadania, ou uma combinação destas metodologias. Cada um dos métodos prioriza e possibilita uma participação dos atores que se diferencia tanto em grau (consulta ou direta) como no objetivo do envolvimento (buscar legitimidade, qualificar serviços ou transformar a realidade social).

sobre a cidade, que se submetem à racionalidade e aos interesses dos agentes políticos; 2) o enfraquecimento da participação social como prevista no sistema de planejamento do Plano Diretor, já que esta se envolve em ritos burocráticos que não alteram as decisões estratégicas do governo; 3) a criação de arenas que beneficiam os representantes do mercado que tem acesso privilegiado aos políticos e ao governo e que reduzem seus “custos e desgastes” colocados pelas arenas que exigem justificação perante as entidades organizadas da sociedade civil; 4) e o adiamento da criação de um aparato burocrático-administrativo organizado por uma cultura institucional baseada em debates públicos sobre a política de planejamento urbano (cujos princípios fundamentais sejam busca do consenso e o reconhecimento da diversidade e legitimidade da participação da sociedade civil) que se submete ao julgamento da opinião pública.

Esta é uma modalidade de organização do processo de planejamento urbano que fortalece o governo e incorpora a participação social como componente assessorio, submetendo-a as rotinas e práticas da estrutura burocrática do Estado. Ela subordina a resolução dos problemas urbanos aos objetivos políticos do governo, se submete à racionalidade do mercado (como no caso dos projetos da Copa 2014), e *resignifica a concepção de participação dos anos 1990*. Como resultado pode-se esperar, num primeiro momento, a redução da percepção (pela opinião pública) do conflito entre a sociedade civil, o mercado e o Estado (pois os representantes da sociedade civil são incorporados pela cultura burocrática e clientelista), o desestímulo da ação contestatória organizada, e o agravamento dos problemas urbanos e da qualidade de vida na cidade. Nesta representação de planejamento, a ação se orienta a partir da ideia de governo que centraliza a tomada de decisão sobre as questões que estruturam o projeto de cidade que é implementado. Nela, o processo de planejamento deve se ajustar e se submeter à lógica da política. Os órgãos estatais (e sua burocracia) se ajustam às decisões dos agentes da política (as instâncias e os técnicos considerados contrários ou prejudiciais são temporariamente imobilizados) que impõe a visão dos partidos no governo sobre como deve ser o processo de planejamento e a construção da cidade.

O controle exercido por estes agentes políticos sobre o tipo de interação que ocorre entre atores estatais, do mercado e da sociedade civil, desfavorece a ação autônoma das entidades da sociedade civil que são colocadas no papel de auxiliares do governo e fortalece as entidades do mercado que precisam da autorização estatal para implementar seus projetos na cidade. Os atores do mercado detém o recurso que é fundamental para o financiamento das campanhas políticas e para a reprodução dos partidos e das carreiras políticas (o recurso

econômico), o que lhes permite exercer pressão sobre o comportamento e as decisões dos políticos no Legislativo e no Executivo. Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil contam com o recurso da mobilização da opinião pública, que exerce pressão sobre o eleitor durante o processo de escolha do novo governo e dos vereadores.

4.5 CONCLUSÕES DA ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO

A complexidade da administração municipal e da gestão democrática de uma grande cidade moderna tornam bastante limitadas e pouco eficazes as propostas de sistema de planejamento urbano orientado exclusivamente pela participação social, ou pela eficiência organizacional. As tentativas tecnocráticas dos anos 1970 e 1980, focadas na autoridade estatal e na competência dos especialistas, e as experimentações participativas dos anos 1990, que não souberam criar os arranjos necessários para a mudança das práticas institucionais em favor da sociedade civil, revelam que se faz necessário percorrer outro caminho. Uma abordagem menos ingênua e simplificadora remete para uma organização estatal com agilidade para atender as demandas do mercado, clareza na interpretação da legislação urbana, capacitada para contribuir com qualidade na formulação da política urbana, permeável à participação social não manipulada, e preparada para permanentemente se justificar diante de uma opinião pública bem informada.

Para que isto ocorra, faz-se necessário uma mudança na prática dos atores da sociedade política (vereadores e lideranças partidárias) que rompa com a atual lógica das campanhas eleitorais e da construção da carreira política baseada na mobilização dos estratos da opinião pública pouco informada e preparada para a participação na elaboração da política pública, que são utilizados na disputa do projeto de cidade contra os estratos bem informados e mais experientes.

Nos ciclos de formulação da política de planejamento urbano anteriores à década de 1990, os atores da sociedade civil não participaram, a não ser em alguns momentos quando eram consultados ou convidados a colaborar com o governo. Durante a elaboração do PDDUA de 1999, os atores, novos e tradicionais, foram envolvidos em todas as fases do ciclo de formulação da política pública (da identificação dos temas, na definição das regras e do método de trabalho até a votação do Projeto de Lei) e com direitos “iguais” de apresentação de propostas e a voto. As Secretarias Municipais tiveram suas responsabilidades ampliadas, pois além da SPM, a Fazenda, SMIC (Indústria e Comércio) e a SMT (Transportes) passaram a coordenar grupos de trabalho e a formular propostas. Esta metodologia ampliou o

envolvimento da burocracia estatal que, historicamente, sempre deu exclusividade ao órgão responsável pelo planejamento urbano, SPM (Planejamento) ou SMOV (Obras). Os Vereadores também conquistam espaço na Coordenação Geral e com direito a participação dos grupos de trabalho, isto é nos debates de formulação de propostas. O governo é apenas um dos atores que disputa propostas e prioridades. E a aprovação do Projeto de Lei do Plano deu-se com o envolvimento dos vereadores (que deliberaram através de Comissão Especial criada especificamente para este fim, assessorada por uma Comissão Técnica) e com a participação da sociedade civil através do Fórum de Entidades, uma novidade em relação aos Planos Diretores anteriores. O governo buscou evitar o uso do veto, utilizando o Fórum de Secretários, seus técnicos e vereadores para influenciar nas decisões tomadas nos fóruns criados. Neste processo de elaboração do PDDUA os representantes da sociedade política, os vereadores (apenas alguns vereadores participam neste tipo de debate), pressionados pela participação qualificada de entidades da sociedade civil (Fórum de Entidades) e do governo (assessorado pelos técnicos municipais e por consultoria internacional, a FLACAM)⁷⁷, são envolvidos pela discussão técnica de um modo intenso como antes não havia ocorrido.

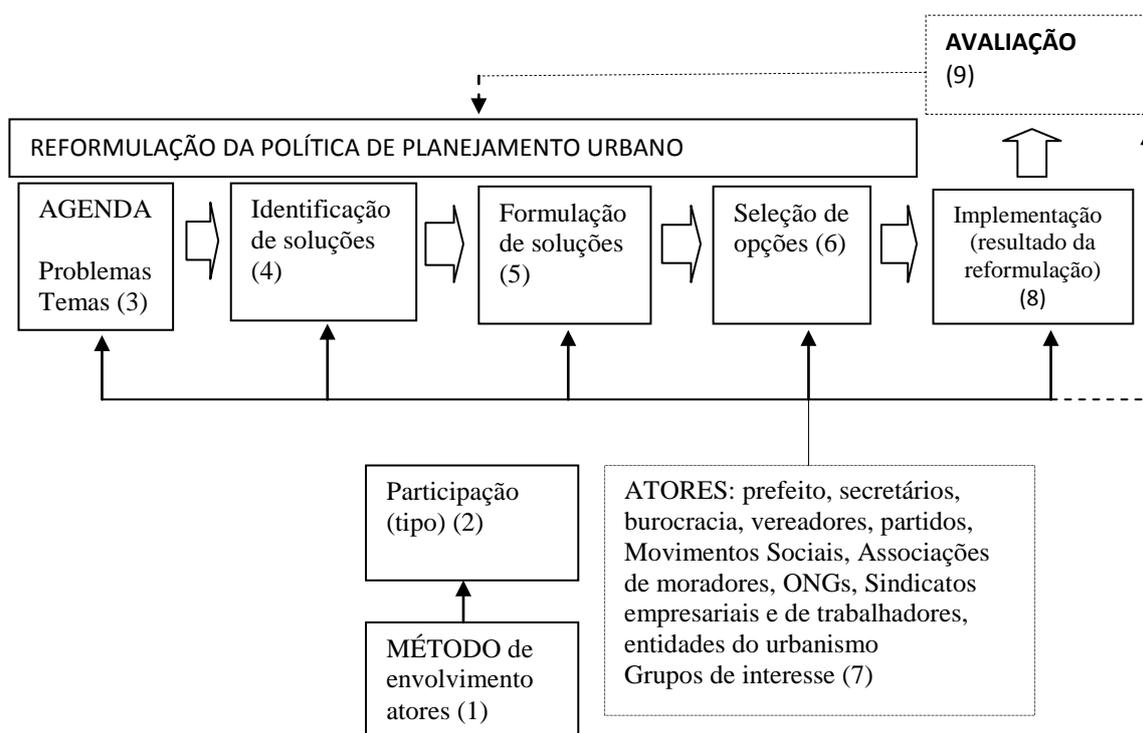
A trajetória histórica de participação da sociedade civil nos Conselhos do Plano Diretor, que evoluiu de 36,36% (1955), 33,33% (1972), 27% (1976), 57% (1979) e para 64% (1999) e o intenso envolvimento das entidades da sociedade civil que, na década de 1990, apostaram na mobilização, ainda não correspondem a mudanças significativas na política urbana, o que indica a limitação desta participação nos conselhos e dos eventos que não se orientam para impactar a estrutura e as práticas das instituições.

O tipo de debate que se estabeleceu durante o Projeto Cidade Constituinte e a elaboração do PDDUA indica que a sociedade civil ainda não percebe a importância da estruturação de um sistema de gestão e planejamento que monitore e corrija, tanto quanto possível, os desencontros entre a cidade real e a cidade prevista pelo Plano Diretor. Este seria um sistema de planejamento que contempla a participação da sociedade civil e que faz uma reflexão crítica sobre a política de planejamento urbano. A inexistência desta reflexão crítica sobre o impacto da implementação da política de planejamento urbano na cidade, revela a ausência, no sistema de planejamento urbano atual, de um dos elementos constitutivos da política pública, apresentado por Celina Souza (2003): o momento da avaliação.

⁷⁷ Em 1996, para a elaboração do novo modelo espacial do Plano Diretor, com base nos resultados do II Congresso da Cidade, de outros estudos, é contratada a consultoria da FLACAM (Faculdade Latino Americana de Ciências Ambientais). Fonte: (MOURA, 1997). O projeto de lei do PDDUA é entregue à Câmara Municipal em 25 de setembro de 1996, após 18 meses de estudos.

Tomando por base o referencial teórico que define o ciclo da política pública como sistema político- decisório Easton (1965) e como ciclo deliberativo-administrativo Souza (2003) e Frey (2005), pode-se representar o processo de reformulação do Plano Diretor como um ciclo de vários estágios como: a entrada (escolha da metodologia, tipo de participação, definição da agenda, identificação de alternativas, formulação de soluções, escolha das soluções) que sofre a influência de variados atores (o ambiente) com diferentes capacidades de intervenção no resultado final; a implementação (saída); e o momento da avaliação que orienta a reformulação do Plano Diretor. O sistema de planejamento urbano (completo) se caracterizaria por um ciclo que envolve a formulação, participação, o método de envolvimento dos atores, a implementação, a avaliação e a reformulação (ou revisão). O ciclo de reformulação dos Planos Diretores de Porto Alegre se caracteriza pela ausência do momento da avaliação, e é representado na FIGURA 6.

FIGURA 6 - CICLO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO - PLANO DIRETOR



Entrada: 1 a 6; Ambiente: 7; Saída: (8); Avaliação (9)

FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de Easton (1965), Souza (2003) e Frey (2005).

Na perspectiva de uma administração municipal orientada pelos objetivos da eficiência e eficácias das políticas públicas, e da gestão que se qualifica através da radicalização da democracia, a avaliação do Plano Diretor, deve se submeter ao julgamento público, formalizar os procedimentos e metas estabelecidos, e se justificar a partir do conhecimento das ciências, e da experiência e do saber da cidadania. A avaliação que se detém nas questões de curto prazo e na análise das leis e das regras, é a que tem predominado na elaboração dos Planos Diretores da cidade. Ela não se conecta com a análise de processos e dinâmicas, gerados pela modernização, que impactam a cidade, como a degradação do centro histórico e dos bairros do quarto distrito, por exemplo. Esta característica do sistema de planejamento o torna cada vez mais suscetível às propostas que buscam resolver problemas de grupos econômicos ou políticos, mas que não tem capacidade de resolver os problemas da cidade e da cidadania. O caso das grandes obras é um exemplo: os grupos econômicos e políticos forçam a entrada na agenda dos governos e o acesso aos investimentos nos orçamentos públicos, de obras como grandes pontes, vias expressas, e mesmo o metrô, sem estudos técnicos e as justificativas dos empreendimentos para o desenvolvimento da cidade. A opinião pública, inclusive os movimentos sociais e os sindicatos de trabalhadores, não tem a prática de demandar dos governantes a avaliação do resultado econômico e social que as grandes obras vão deixar para a cidade, o que abre espaço para empreendimentos que não operam transformações positivas na qualidade de vida local.

A teoria de sociedade de Cohen-Arato (2001) e Habermas (1989, 1996) (sistemas econômico e político/mundo da vida), enfatiza a importância da prática da autoreflexão para o desenvolvimento de uma sociedade civil formada por subjetividades dotadas de autonomia para uma boa tomada de decisão. Nesta perspectiva, pode-se esperar o mesmo dos atores institucionais que fazem parte do sistema de gestão e planejamento da cidade, se o objetivo for a qualificação da tomada de decisão sobre a política pública. Mas, contrariamente, a investigação do processo de debate e de votação da política urbana, na maior parte do período analisado, sugere outra racionalidade, a que busca garantir direitos econômicos e a maximização do lucro com a construção de prédios, obras e a instalação de atividades econômicas no território urbano. Neste sentido, o sistema de planejamento da cidade submetese às exigências de grupos econômicos privados, que estão conectados com os agentes políticos encarregados de controlar os aspectos fundamentais da política urbana em favor de grupos do mercado, em detrimento da perspectiva da sociedade civil que demanda projetos urbanos que qualifiquem o mundo da vida do indivíduo e da cidadania.

A exposição do arquiteto Jorge Debiagi para vereadores, em 23 de março de 1998, na Câmara Municipal, durante o debate e votação do PDDUA, que apontou os problemas da “cidade real” (o centro histórico em deterioração, a ‘cidade xadrez’ com muitas avenidas que não se interligam, a região norte com alguns vazios fantásticos, uma vasta região denominada ‘zona rural’ que é uma zona rarefeita, a Restinga, Lomba do Pinheiro, com uma grande quantidade de loteamentos irregulares, uma cidade “com muitos vazios urbanos”) não produziu, como seria de esperar, debates sobre as suas causas e sua relação com os Planos Diretores. Mas os debates tenderam para a polarização dos que são a favor dos Planos Diretores e dos que destacam sua ineficácia para resolver os problemas da “cidade real”. Produziu-se uma arena de debates que dispensa a argumentação orientada pelos conhecimentos das ciências ou pela experiência do mundo da vida e que prioriza a disputa ideológica, que, utilizando-se dos mecanismos identificados por Thompson (1995), prioriza legitimar o modo tradicional de votar as leis, a dissimulação do projeto de cidade contido no Plano Diretor, a fragmentação dos atores e do conteúdo em debate, e a unificação da proposta aprovada em um texto de formato jurídico que não permite a leitura do seu impacto no território urbano. Esta arena, constituída no Legislativo, abre espaço para as entidades da sociedade civil, mas dentro da lógica que se assenta em ritos e práticas que favorecem o debate ideológico travado entre os membros da sociedade política, o enquadramento da política urbana no formato da linguagem jurídica, e o insulamento do debate visando protegê-lo do julgamento da opinião pública.

A criação de uma arena pública como o projeto Cidade Constituinte revelou-se fundamental para que novas demandas e propostas vindas de novos atores como as consultorias, o movimento popular e as plenárias regionais, fossem incorporadas ao projeto de cidade (como o novo modelo espacial e os novos conceitos de estratégias de planejamento). Esta é uma arena dotada de relativa flexibilidade para combinar participação social e formulação técnica, o que não se observa nos processos do PDDU de 1979 e anteriores, nem nas Comissões do Legislativo. Entretanto, a criação de uma arena pública baseada nos pressupostos da participação autônoma dos grupos, movimentos sociais e entidades da sociedade civil não resolve o problema das insuficiências destes atores que não conseguiram apresentar ou detalhar demandas importantes relacionadas, por exemplo, com a qualidade de vida nos bairros (como a relacionada com a altura dos prédios, os afastamentos, o adensamento) e a qualidade dos projetos habitacionais de interesse social (projeto arquitetônico que considere o modo de vida da população, a geração de renda e as especificidades dos terrenos ocupados pela população de baixa renda).

A arena pública criada durante a revisão do PDDUA pelo Legislativo para debater o futuro da cidade (Porto Alegre, uma visão de futuro, 2009), utilizou-se de uma metodologia de participação que envolveu representantes da sociedade civil, técnicos e urbanistas reconhecidos (novamente) como colaboradores do governo. Nesta arena os atores participam de oficinas, palestras e seminários, e apresentam recomendações para o planejamento da cidade. Este tipo de arena pública não criou o compromisso de levar as propostas debatidas entre os técnicos e a sociedade para os momentos da formulação de soluções e de votação nas Comissões e plenárias da Câmara de Vereadores, nem realizou a avaliação dos processos de planejamento até aqui realizados. Por outro lado, investiu em novos modos de difusão dos debates utilizando-se das recém-criadas Rádio e Televisão da Câmara de Vereadores. A análise discursiva, como proposta por Thompson (1995), revela um processo de conversação onde falam, entre si, os representantes da sociedade civil, os técnicos e os urbanistas, para uma pequena audiência de parte da sociedade civil. Estes participantes estão conectados com esta audiência, via estes meios de comunicação especializados e ainda pouco conhecidos, mas estão desconectados dos formuladores e dos responsáveis pela votação no Legislativo. O arranjo organizado pelo Legislativo não permite que os atores participantes da fase da identificação dos problemas e apresentação de soluções participem das próximas fases da formulação e da eleição de propostas. Esta metodologia de participação, definida pelo Legislativo, tem a mesma característica básica dos processos de planejamento das décadas anteriores a 1990, que concebe a participação como colaboração ao governo. A reconstrução feita pelo legislador de como se deu o processo de debate sobre o futuro da cidade e seus resultados, conta com novos instrumentos de disseminação para a opinião pública (TV, Rádio, e internet). Neste tipo de arena pública a opinião pública toma conhecimento dos debates e propostas através da representação construída pelo Legislativo (neste caso pela presidência do Legislativo que é do PMDB, que lidera a coligação de partidos no governo) que controla os meios de disseminação da informação. Os participantes da sociedade civil utilizam as redes sociais e as suas entidades para disseminar a sua representação do processo, mas sua amplitude mostra-se limitada quando não existe uma significativa mobilização dos atores-chave da sociedade civil. O Fórum de Entidades (representante das entidades da sociedade civil) não participou desta arena, mas veio a participar das Comissões Técnicas da Câmara de Vereadores que apresentaram as propostas para a votação dos vereadores, durante a votação e aprovação das emendas ao PDDUA de 1999. A instância mais organizada e com maior experiência nos debates sobre a política urbana (o Fórum de Entidades) não participou da fase inicial do ciclo, mas apenas da fase

final, o que é revelador da fragmentação do processo, de seu caráter ideológico, pois não permite que os representantes da sociedade civil apresentem sua visão perante a opinião pública, antes que os vereadores formem sua opinião para as votações, mas apenas no espaço restrito da sociedade política (o espaço privilegiado dos vereadores). Este formato de arena pública privilegia os atores que detêm mais recursos econômicos e políticos para acessar e influenciar os vereadores.

As avaliações dos diferentes atores indicam a baixa capacidade do sistema de planejamento e de participação, como foi instituído, de influenciar e convencer o governo e as entidades da sociedade civil a realizar uma reestruturação nos órgãos estatais de modo a alterar radicalmente a relação tradicional que os atores da sociedade civil, do estado e do mercado (ainda) estabelecem entre si nos processos de debate, formulação e avaliação da política de planejamento urbano e das políticas públicas em geral. Os Conselhos continuam reproduzindo práticas tecnocráticas como o controle das informações e a tomada de decisão sem a elaboração de uma avaliação da política que efetivamente foi implementada, e seu debate aberto e embasado em argumentos organizados pela racionalidade da ciência, da experiência e do saber da cidadania, e não nas referências do poder político ou econômico.

Os processos de planejamento da cidade revelam que nem governos de inspiração positivista ou tecnocrática, nem governos que tomaram iniciativas para a ampliação da participação social conseguiram organizar um sistema de planejamento assentado em uma estrutura estatal que articule diferentes órgãos de governo (Planejamento, Obras, Fazenda, Transporte, Educação, Saúde, Meio Ambiente) a partir de um projeto de organização da cidade e de participação ativa da sociedade civil.

Os debates travados durante a elaboração do PDDUA de 1999 revelam a contaminação ideológica no debate sobre o planejamento urbano da cidade. Nem mesmo as entidades do urbanismo e os planejadores locais chegaram a precisar a vocação de desenvolvimento para as regiões da cidade que pudesse orientar a formulação de diretrizes de planejamento e do modelo para o Plano Diretor. Indefinição que se explica não pela metodologia que priorizou a participação social, mas pela falta de experiências anteriores tanto da burocracia estatal como dos agentes do mercado e da sociedade civil em pensar e formular propostas de desenvolvimento como as estratégias de ação para a reversão de tendências de degradação urbana.

Na prática o “sistema de planejamento” toma decisões que resultam da pressão dos grupos políticos que ocupam a direção dos órgãos municipais e dos interesses corporativos e privados que disputam recursos públicos para seus projetos.

Se tomarmos como referência o conceito de cidadania como definido por Marshall (1967), então o cidadão deve ter acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Entre estes direitos, o direito de morar em uma habitação considerada digna nos padrões técnicos atuais é um dos direitos que estruturam a qualidade de vida do indivíduo urbano. Apesar da importância da habitação para o mundo da vida do cidadão e o fato deste ser um problema antigo em Porto Alegre ⁷⁸, a política de planejamento da cidade não introduziu o tema da regularização das vilas como política de habitação de interesse social nos Planos Diretores de 1959, 1961 e 1979. O desenvolvimento de um regime ou regramento urbanístico “apropriado” e de instrumentos para o financiamento da regularização de áreas de habitação precária ou irregular não passa pela política de planejamento urbano e seu principal instrumento, o Plano Diretor, e não integra os temas de que se ocupam os urbanistas da SPM (Planejamento). O órgão que formula e implementa a política habitacional, a política para os mais pobres, não é a SPM (Planejamento), mas o DEMHAB, órgão periférico ao sistema (PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal, 1979). O Programa de Regularização Fundiária (PRF) do DEMHAB ainda neste ano de 2012 não havia sido instituído como lei (Fonte: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf_\(texto_revista_tecnica\)](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf_(texto_revista_tecnica)). Acessado em 6/7/2012). Entretanto, os assentamentos precários totalizavam 58.895 (13,03%) do total de domicílios do município, segundo o IBGE, e 75.656 domicílios (17,1%), segundo o DEMHAB (Fonte: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/. Acessado em 6/7/2012).

Alfonsin (1997, p. 255 - 267) fez o levantamento dos instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Diadema) concluindo que apenas na década de 1980 e 1990 tem início a atuação em regularização fundiária nestas cidades. A autora conclui, ainda, que: é precária a integração dos órgãos municipais; os procedimentos administrativos são excessivamente burocráticos; a legislação e os procedimentos dos cartórios de registros de imóveis dificultam

⁷⁸ “Em 1946, o governo municipal funda a Comissão da Casa Popular, [...] Em 1949, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre criou um setor responsável exclusivamente pela habitação. O Serviço de Habitação Popular [...] Em dezembro de 1952, a municipalidade cria uma organização autônoma, uma autarquia, [...] o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP). O DMCP, que tem origem na Comissão da Casa Popular, urbaniza loteamentos, efetua levantamentos instala redes de água e esgoto, perfura poços, fabrica canos de cimento, desenvolve programa médico assistencial. Mas, apesar destas iniciativas, apenas em 1967, 15 anos após a criação do DMCP, o governo realiza seu primeiro concurso público para a vaga de operário e somente a partir de 1970 recebe recurso do BNH. (D’AVILA, 2000. p. 21-52). O Departamento Municipal da Habitação (Demhab) foi criado em 30 de dezembro de 1965 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1979, p. 133 - 135). Durante o final da década de 1940 e década de 1950 os governos criam um órgão autônomo para executar programas habitacionais. Órgão criado antes mesmo da Secretaria do Planejamento (1975). A participação das associações de moradores e da FRACAB (Federação), não é prevista pela lei de criação do DEMHAB (Lei 2.902, de 30 de dezembro de 1965).

a aplicação dos novos instrumentos; a cultura do Poder Judiciário se coloca como um entrave, pois considera mais importante a propriedade privada que a função social da cidade; a descontinuidade nas gestões municipais, o longo tempo gasto nas ações de regularização e a ausência de políticas públicas de gênero ⁷⁹.

A temática da habitação tornou-se uma das principais prioridades do Orçamento Participativo, sendo que no período entre 1992 e 2007 constou como prioridade número um (Fonte: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/). Acessado em 6/7/2012).

A pesquisa indica como **continuidade** no processo de planejamento da cidade: a crença dos governos nos projetos de curto prazo; a valorização da normatização legal segundo um formato que dificulta a leitura do projeto de cidade nela contida; do rito de elaboração de propostas por especialistas da ciência do urbanismo (ainda com forte viés positivista, tecnocrático, e contaminada por elementos ideológicos); a grande distância entre a intenção dos governos e os pequenos resultados obtidos; o despreparo da burocracia local para dar soluções aos problemas criados pela modernização; a falta de conhecimento ou capacitação dos vereadores sobre a complexa legislação urbana; e a incapacidade dos Conselhos Municipais e do Conselho do Plano Diretor de influenciar a opinião pública em questões relevantes das políticas setoriais e da política urbana.

E como **ruptura** no processo de planejamento da cidade identifica-se a valorização e ampliação da participação da sociedade civil consolidada no Estatuto da Cidade, de 2001, no novo Conselho do Plano Diretor e nas Regiões de Planejamento, e a emergência de atores representantes do mercado e da sociedade civil diante do encolhimento da ação estatal, com destaque para o crescimento maior da organização dos representantes do mercado em relação aos movimentos de bairro e dos sindicatos de trabalhadores (estes últimos ausentes do processo ou subordinados aos representantes do mercado).

Apesar da constatação do encolhimento da ação do Estado diante dos desafios colocados pela modernização na fase da globalização, tanto o discurso dos atores-chave como a nova legislação urbana e o referencial teórico apontam para a necessidade e a possibilidade de uma ação estatal que rompa com ação tradicional orientada pelo objetivo do controle da sociedade civil. O discurso dos agentes políticos e dos urbanistas reafirma a possibilidade de uma ação estatal de planejamento propositiva visando à organização da cidade para o conjunto da cidadania. A legislação urbana atual garante o direito da cidadania de interagir no

⁷⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. IPUR/FASE. Rio de Janeiro. 1997. 282p.

processo, agregando a este suas experiências de vida na cidade. E o referencial teórico aponta para a necessidade da inclusão dos diferentes campos do conhecimento no processo e a depuração dos elementos ideológicos que mascaram a realidade urbana.

A ruptura relaciona-se com o processo de planejamento (*politics*) e a continuidade com as instituições (*polity*). Em relação aos resultados do conteúdo da política (*policy*), não encontramos uma definição clara sobre a consolidação de uma tendência, e recomenda-se a realização de pesquisas sobre: as possíveis mudanças na política de regularização fundiária e de reassentamentos (que oscila entre assentar no local desejado pelos moradores interessados e remover para lugares distantes, dependendo da pressão da opinião pública); as preferências construtivas dos empreendedores da construção civil, que parecem assumir o padrão das “torres” (edifícios de maior altura) como o tipo ideal; e a ausência de projetos públicos de urbanização que estimulem a convivência cidadã na cidade. Projetos públicos como praças e parques, ciclovias, vias e equipamentos culturais que promovam um modo de vida que fortaleça os laços de solidariedade e o reconhecimento do outro, e que desestime a percepção de medo do espaço público.

A investigação do processo de planejamento praticado na cidade, desde meados da primeira década do século XX até hoje (2012), indicou que os governos municipais primeiro não apostaram, e, recentemente, não fizeram os esforços necessários para a organização de uma burocracia estatal formada por especialistas, preparados para interagir com diferentes áreas do conhecimento e com a experiência da cidadania, orientados para o reconhecimento, a discriminação e a formulação de soluções para os problemas complexos trazidos pelo processo de modernização. As ações estatais são parciais, e a avaliação da política de planejamento urbano, que é implementada, não conta com um sistema de monitoramento e avaliação ⁸⁰ que subsidie permanentemente o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil na tomada de decisões. O relativamente longo processo histórico de planejamento que organizou instituições referenciadas por concepções tecnocráticas, pelo cientificismo positivista impregnado de ideologia, e pelas práticas patrimonialistas, clientelistas, e burocráticas, se comparado com a experiência do Orçamento Participativo (1989 a 2012) e do planejamento participativo (1993 ⁸¹ a 2012), ainda hoje cria obstáculos para a efetivação de uma

⁸⁰ Durante a revisão do PDDUA, em 2009, o Fórum de Entidades apresentou a proposta de criação de um Observatório da Política de Planejamento Urbano, com a participação das entidades da sociedade civil, dos técnicos do planejamento, dos urbanistas, do mercado, e do governo, com o objetivo de monitorar, avaliar e propor a qualificação permanente da política urbana. Esta proposta não foi aprovada pelos vereadores.

⁸¹ O projeto Cidade Constituinte (1993) é tomado como a experiência inicial de planejamento participativo na cidade de Porto Alegre, considerando a metodologia de envolvimento dos atores da sociedade civil. A metodologia é apresentada nas Revistas dos Congressos da Cidade de 1993 e 1995.

participação social formada de um público bem informado e dotado de autonomia na tomada de decisões.

A racionalidade que orienta as instituições do Legislativo e do Executivo não é a racionalidade que tem por objetivo a organização da cidade a partir da perspectiva do desenvolvimento da sociedade civil, como apresentada por Cohen-Arato (2001). Mas é a racionalidade que se orienta pelo objetivo do exercício do poder político que se articula com o objetivo de grupos de interesse do mercado.

5 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A CIDADE E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE

Como se viu nos procedimentos metodológicos, os pesquisadores que utilizam a Teoria das Representações Sociais fazem a distinção entre os elementos centrais, ou estruturais, e os elementos periféricos, ou conjunturais, de uma representação social. Os elementos estruturais constituem o núcleo que se caracteriza pela sua permanência e resistência à mudança, enquanto que os elementos periféricos sofrem mais o impacto dos contextos sociais e mudam para ajustar a resposta dos indivíduos e grupos às novas situações. A entrevista e o questionário captam as manifestações dos atores em um determinado momento de sua trajetória de vida e tendem a capturar com maior facilidade os elementos periféricos e conjunturais da representação. Nesta pesquisa, utiliza-se o recurso metodológico do confronto da opinião dos atores com o processo histórico revelado através dos documentos oficiais e das entidades da sociedade civil e com o referencial teórico.

5.1 A ANÁLISE SEGUNDO OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:

ENTREVISTAS, QUESTIONÁRIOS E ARTIGOS ⁸².

Primeiramente far-se-á uma avaliação do conjunto das entrevistas e dos questionários recebidos. Todos os representantes das dimensões do espaço social onde se debate e formula a política de planejamento urbano (Estado, mercado, sociedade civil) foram contatados via e-mail, telefone ou pessoalmente e aceitaram receber o questionário. Alguns preferiram marcar uma entrevista e não seguir o roteiro de questões apresentadas no questionário. Outros não se propuseram ou não conseguiram expressar uma opinião sobre as questões apresentadas evidenciando insuficiências decorrentes do pouco envolvimento e da ausência de uma reflexão sobre as questões da cidade e do planejamento urbano nas suas entidades e instituições. Todas as respostas das entrevistas e dos questionários recebidos são pessoais e não representam a opinião da entidade, da empresa ou da instituição. As avaliações da coordenação do projeto Cidade Constituinte, que conduziu o debate sobre o futuro da cidade em 1993, constataram que os representantes das entidades apresentavam suas propostas individuais, e que estas não resultavam de um debate com o seu coletivo. O personalismo, que para Jovchelovitch (2000) é uma das características da esfera privada no Brasil, se apresenta

⁸² Os primeiros contatos com os atores foram iniciados em novembro de 2010. As entrevistas foram realizadas de fevereiro de 2011 a dezembro de 2011.

como um importante limitador para o desenvolvimento de opiniões consistentes, nos grupos e nos coletivos que compõem as entidades, as instituições e as empresas privadas, sobre a cidade. Constatou-se que as instituições da sociedade civil não tem tradição de debater e elaborar propostas para o planejamento da cidade, envolvendo o seu coletivo. A cidade não é tematizada como é a geração de empregos, a jornada de trabalho e os salários pelos sindicatos de trabalhadores, e a carga tributária, a infraestrutura (como os portos e as rodovias) e a política cambial pelos sindicatos patronais e entidades empresariais. Neste aspecto, constamos a persistência do vazio intelectual existente no planejamento da cidade, como apontado por Jacobs (2001) ainda na década de 1960, e, que, segundo ela, explica o sucesso da implementação do modelo de cidade do mercado. Este é um modelo que toma a forma que é definida pelo setor da construção civil, mais precisamente pelo SINDUSCON, pelos grandes grupos que realizam grandes obras como os metrô, as vias expressas ou rodovias que interligam as regiões e as grandes cidades, e as montadoras de automóveis que impõem o padrão de mobilidade urbana baseada no automóvel, um meio de transporte individual.

A longa tradição da cidade de Porto Alegre em planejamento urbano, seja através dos Planos de Melhorias Urbanas ou dos Planos Diretores, não enraizou nas instituições da sociedade civil práticas e rotinas de debate e de formulação de proposições para a política urbana, como ocorre com a política industrial e comercial entre os empresários e a política salarial entre os trabalhadores.

5.2 A REPRESENTAÇÃO DOS ATORES VINCULADOS AO ESTADO

A representação dos atores vinculados ao Estado é apresentada através de duas entrevistas e um questionário. Foram entrevistados: um técnico funcionário (contador-auditor) da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado⁸³, criada em 1948, que é um órgão integrante da estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda; um Promotor de Justiça representando o Ministério Público do Rio Grande do Sul; e uma arquiteta funcionária da SPM, Secretaria do Planejamento Municipal, órgão encarregado de coordenar o sistema de planejamento municipal. As solicitações para o preenchimento do questionário ou realização de entrevista

⁸³ Segundo o entrevistado, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado atua em todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado, bem como no Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, por meio de delegações que orientam os administradores quanto à organização e funcionamento dos controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, bem como exerce a fiscalização sobre os atos de gestão. Atualmente, o funcionário está cedido para o Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, entidade que se buscou envolver na pesquisa sem sucesso. Ele registrou como observação: “As respostas não foram submetidas aos membros da entidade, portanto representam minha opinião pessoal”.

foram encaminhadas para os responsáveis do órgão que, em todos os casos, encaminharam para os funcionários que foram entrevistados.

5.2.1 A Representação de Servidor do Governo Estadual

Para o servidor público estadual:

A cidade moderna combina desenvolvimento com bem-estar coletivo. A modernidade pode e costuma trazer problemas diversos, como congestionamento de trânsito, poluição do ar e da água, etc., e deve-se prover soluções para os problemas da modernidade, como: os ambientais, sociais, principalmente da mobilidade urbana, e da acessibilidade aos equipamentos sociais como hospitais, escolas, repartições públicas, entre outros. Na cidade do futuro o plano diretor deve contemplar a melhor distribuição geográfica das construções e uma melhor acessibilidade. [...] Porto Alegre é uma boa cidade para se morar, mas há que se agir rápido para solucionar e evitar que se agravem os problemas do trânsito urbano [...] é notório o problema do acesso aos bairros da zona norte e leste como a saída para Canoas, Protásio Alves, Partenon e saída para Viamão. Faltam projetos na área de infraestrutura de trânsito (extensão da linha do metro), na área de segurança (policciamento inteligente, rápido e eficiente com uso de tecnologia), e na área do meio ambiente (saneamento nos bairros e vilas que ainda não dispõe e conclusão do plano de despoluição do Guaíba). A sociedade Porto Alegrense não só está preparada como vem fazendo história mundialmente pela efetiva participação – veja-se a experiência do Orçamento Participativo e que seja possível estabelecer acordo, tendo em vista o despertar dos cidadãos para agir no sentido de garantir os direitos de cidadania. A comunidade (todos os segmentos da sociedade, desde os diretamente interessados em resolver problemas pontuais da sua rua ou bairro, até aquelas pessoas ou entidades que conhecem e lutam por temas como meio ambiente) pode e deve participar em duas fases importantes das políticas públicas: o momento do planejamento e no acompanhamento da execução da gestão [...] só com a ação direta, de forma organizada por meio de associações, fóruns, conselhos, entre outras, é que os interesses públicos terão mais chances de serem atendidos pelos representantes dos cidadãos, que governam os municípios. No processo de planejamento os especialistas tem função técnica, como elaboradores das políticas que serão apresentadas à sociedade, mas tudo deve ser debatido de forma ampla e aberta com a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes (vereadores) [...] Por pior que possa parecer, assim deve funcionar um regime democrático (Entrevista realizada em 8/02/2011. Servidor da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado).

Quanto ao formato das arenas de participação, ele acredita nas formas de organização conhecidas como “as associações, fóruns, etc.”, no que está previsto na legislação, como a

“Lei de Responsabilidade Fiscal”, e em medidas de “incentivo para os cidadãos participarem no acompanhamento das ações dos governos”⁸⁴.

Para ele, a imprensa “contribui ao colocar os temas importantes na pauta política, repercutindo os assuntos”, mas “acho que poderia contribuir promovendo debates que levam à criação de cultura e conscientização da sociedade e das autoridades”. Em sua visão, a imprensa cumpre um papel de disseminadora das informações, apesar de não desempenhar o papel de educadora da cidadania e dos agentes governamentais.

Segundo ele, “os governos estão mais e mais pressionados a agirem no sentido de equilibrar os interesses públicos e privados”.

Quanto às ideias e projetos para o planejamento da cidade ele afirma “não ter resposta objetiva e com conhecimento de causa para esta pergunta” e “supõe que interesses econômicos normalmente tendem a pressionar os legisladores a aprovarem normas no plano diretor e em outros dispositivos legais que muitas vezes não correspondem ao melhor para a coletividade”.

A modernização é percebida como um processo que vem trazendo problemas para a cidade, como os da mobilidade urbana e os ambientais, mas que Porto Alegre ainda é uma cidade boa para se morar. Apesar desta qualidade positiva, Curitiba aparece como a cidade que tem “algumas características de cidade moderna”, sendo que Porto Alegre se destaca pela “falta de projetos na área de infraestrutura de trânsito”.

A crença no Plano Diretor como instrumento para “melhor distribuição geográfica das construções e uma melhor acessibilidade” não encontra sustentação no processo histórico de planejamento da cidade que vem permitindo a concentração de atividades nas regiões de interesse do mercado sem que o sistema de planejamento avalie a capacidade da infraestrutura instalada nas regiões da cidade, e apresente para a opinião pública estas informações.

A aposta na capacidade da sociedade Porto Alegrense, por meio do Orçamento Participativo ou através de seus representantes (os vereadores), de influenciar nas decisões dos governos e nas políticas públicas é bastante idealizada e não se embasa em elementos do processo real da participação. Nesta visão, acredita-se que o simples debate amplo e aberto ou

⁸⁴ Segundo o entrevistado: “Acredito que todos os segmentos sociais tem tido espaços para decidir, embora se saiba que as estratégias e formas de influencia utilizadas pelas diversos segmentos sociais são diferentes. Enquanto as regiões de menor poder aquisitivo usam os canais do OP, as regiões de maior poder aquisitivo usam influência direta junto aos parlamentares e autoridades públicas para incluírem nos planos públicos suas demandas. A Câmara Municipal deveria exercer de forma mais objetiva a representação da sociedade e promover com mais frequência a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nas questões importantes que tramitam no Poder Legislativo, não só com relação ao Plano Diretor, mas Plano Plurianual, Leis Orçamentárias anuais, normas tributárias, entre outras” (Entrevista realizada em 8/02/2011. Servidor da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado).

a existência de eleição livre e democrática seria suficiente para qualificar as políticas públicas e aumentar a transparência das ações governamentais. Crença que não é confirmada quando o próprio ator se refere à deterioração da mobilidade urbana e o crescimento dos problemas ambientais.

A fragmentação da ação estatal aparece através do entendimento de que “não está no escopo da entidade envolver-se com o planejamento urbano dos municípios do Estado”, pois ele revela uma concepção de que cada órgão estatal deve cumprir o seu papel, sem questionar-se sobre seu desempenho no contexto de crescente complexificação e interdependência da ação estatal. Uma concepção de instituição que não opera segundo uma ação autorreflexiva e crítica e que não se percebe inserida em um contexto de mutuas interações e de mudanças permanentes.

Sua representação do processo de participação é o das arenas já conhecidas e da normatividade presente na legislação existente. Não se apresenta a demanda por novos formatos ou uma nova arquitetura para as arenas participativas que incorporem a avaliação crítica de um aprendizado dos atores sociais e estatais que operaram através dos instrumentos criados pela Constituição de 1988, pelas Leis Orgânicas, pelo Estatuto da Cidade, pelo Plano Diretor Participativo, e pelos novos Conselhos Municipais. Esta é uma representação social da participação que não foi submetida à crítica dos processos reais de participação ocorridos na década de 1990 e nos anos 2000. Esta representação, que coloca Porto Alegre como a cidade em “que todos os segmentos sociais tem tido espaços para decidir”, passa a operar como instrumento ideológico na medida em que não incorpora a crítica vinda do processo real de participação.

Nesta representação social, apesar de ainda dominar a crença no formato atual da representação política da democracia representativa, pois não se reivindica novas práticas e novas rotinas nas instituições políticas, também aparece o funcionamento inadequado da “Câmara Municipal [que] deveria exercer de forma mais objetiva a representação da sociedade”. De modo semelhante, ao representar a imprensa como um dos atores do processo que “contribui ao colocar os temas importantes na pauta política”, apesar de não contribuir com debates que promovem a criação de uma cultura cidadã, ela não identifica que questões são colocadas na pauta política e que questões são excluídas desta pauta, e que atores são penalizados por este processo de seleção. Não explicitar as questões da cidade que são excluídas do debate sobre o planejamento da cidade moderna e da cidade do futuro fortalece o modo de operação ideológico que oculta as diferentes possibilidades de se desenvolver e organizar a cidade e a cidadania e favorece os atores que tem acesso privilegiado às

informações e que controlam o processo que define o perfil da política de planejamento da cidade.

5.2.2 A Representação de Servidor do Ministério Público Estadual

Segundo a representação do servidor do Ministério Público Estadual:

A cidade moderna é o local previamente planejado, atento às mudanças impostas pela comunidade global, [...] a modernização da cidade é boa quando existe uma consciência na ocupação do espaço urbano, pois a população aumenta e a cidade precisa estar preparada, e o parcelamento de solo precisa ser bem pensado, para evitar que a cidade deixe de ofertar qualidade de vida [como a] verticalização [construção de prédios altos], ou o crescimento horizontal [ocupação de morro]. Curitiba [tem] projetos modernos, associados a eficiente sistema de transporte público. Campo Grande/Mato Grosso do Sul [tem] vias públicas amplas, inúmeras praças e áreas de preservação com prédios públicos que coabitam importante área de preservação, sem que ocorra agressão ao meio ambiente. São Paulo é exemplo de cidade com problemas que, em razão da verticalização excessiva, enfrenta constantes problemas de tráfego de veículos e alagamentos. Porto Alegre é uma boa cidade para morar. O trânsito apresenta condições razoáveis. As áreas de parque existentes são ocupadas de forma ordenada e não estão esgotadas. Não há problemas graves de alagamento e, aos poucos, o parcelamento de solo está sendo regularizado. Há bons bairros, em especial o Petrópolis. O Centro de Porto Alegre, inclusive, está passando por importante processo de revitalização. Falta um metrô, que está sendo implantado em razão da Copa do Mundo no Brasil (Entrevista realizada em 19/10/2011. Ministério Público Estadual).

Segundo o entrevistado, “hoje o trânsito seria a principal temática a ser enfrentada e após, é importante o investimento em cultura que, necessariamente, desencadeará a solução dos demais problemas sociais”. Ele acredita que “o Município está de parabéns e deve continuar seu trabalho. Com o passar dos tempos, com o aporte de mais recursos, a cidade vai ingressando no futuro”.

Para o Promotor:

O ente público não tem condições de arcar com o custo da cidade do futuro e a sociedade deve participar por meio de audiências públicas e eleições a cargos importantes nas respectivas secretarias de planejamento ou semelhantes. Não apenas é possível, como é necessário [planejar uma cidade para todos com] a iniciativa privada, por meio de acordos e parcerias (medidas compensatórias e participações públicas e privada, por exemplo). [No processo de planejamento] os cidadãos de Porto Alegre possuem participação garantida em vários momentos no Plano Diretor. Em Porto Alegre, toda a comunidade participa das políticas públicas. Toda a sociedade decide. Evidentemente, o Plano Diretor só é aprovado pelos vereadores, que

possuem legitimidade popular. As ideias e projetos partem da comunidade [mas], muitas vezes, refletem a conotação política do partido que ocupa o poder. De uma forma geral, o Município, na figura da Câmara Municipal, apresenta as melhores propostas. E eventuais prejuízos decorrem da manifestação isolada de grupos, normalmente associações de bairro que, buscando seus interesses de forma isolada, distantes do interesse público, dificultam os projetos de modernização da cidade. Os especialistas precisam buscar uma solução de melhoramento da cidade como um todo, mesmo que alguns interesses particulares sejam afastados momentaneamente. Por isso, é importante que o especialista seja técnico, desvinculado de conotações políticas. O Ministério Público, por meio da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, auxilia os entes públicos na elaboração das leis, seja encaminhando projetos de lei, seja recebendo as pessoas do povo, seja mantendo um diálogo com os membros do Legislativo. A sociedade está preparada. As pessoas estão cientes dos problemas e reclamam diariamente. Basta que o gestor atenda, dentro das necessidades, as reivindicações, sempre colocando o interesse público em primeiro lugar. E a imprensa divulga a opinião pública e, logo, participa ativamente das propostas para a cidade. Entretanto, há inúmeras divulgações que não traduzem aos anseios da maioria, o que acabam ganhando conotação diferenciada, prejudicando o processo. A imprensa, em todas as matérias relevantes, deveria ofertar o contraponto. A pesquisa de opinião do Ministério Público tem por escopo auxiliar a sociedade e, sobretudo, melhorar a relação da entidade com a população. (Entrevista realizada em 19/10/2011. Ministério Público Estadual).

Também nesta representação a modernização é vista como um processo que, se não for regulado, pode trazer graves problemas para a qualidade de vida na cidade, como é o caso da cidade São Paulo. Nela o Estado deve intervir no planejamento e na regulação da ocupação do espaço urbano. Entretanto, ela manifesta uma crença extremamente otimista na capacidade dos poderes locais e do município em resolver os problemas causados pela ocupação do solo urbano. Aparece com destaque o problema da mobilidade urbana, mas não aparece o problema da irregularidade fundiária ou da habitação irregular, um problema que desde a década de 1940 ainda não encontrou uma solução capaz de reduzir o número de pessoas habitando em vilas sem infraestrutura.

A crença de que o planejamento da cidade pode preservar a qualidade de vida dos moradores não busca fundamentar-se em dados da realidade urbana ou no processo histórico de planejamento da cidade. Como no depoimento anterior, não se apresentam informações sobre como o mercado vem operando no território urbano e as respostas do sistema de planejamento da cidade às pressões de seus agentes.

Nestas duas representações a cidade moderna se define pelos projetos físicos implantados, como o sistema de transporte público em Curitiba, e as vias públicas, as praças e áreas de preservação com prédios públicos em Campo Grande. A cidade da modernidade não

é definida pelas características da sociedade como a cidadania para todos, isto é, o acesso de toda a população à cidade com infraestrutura urbana e serviços públicos, considerados como fundamentais para o desenvolvimento de um mundo da vida caracterizado pela qualidade de sua cultura cívica, econômica e política. Estas representações explicam porque a crença de que o metrô, assim como as obras da Copa do Mundo, é que viabilizam o ingresso da cidade no futuro, e porque os investimentos em cultura ficam de fora da agenda dos grandes investimentos.

A crença de que as arenas criadas para a participação da sociedade (como as audiências públicas e as eleições na Secretaria de Planejamento) garantem que toda a comunidade de Porto Alegre participe do Plano Diretor, e que as instituições políticas, como o Legislativo, é que apresentam e aprovam as melhores propostas para a cidade também não é confrontada com as informações do processo real de participação e de planejamento da cidade. A comunidade aparece como uma entidade abstrata e indiferenciada de onde emergem as ideias e os projetos, mas também é contraditória, pois abriga as associações de bairro que dificultam a modernização. Neste sentido é uma representação do processo de participação contaminada por elementos ideológicos que atribuem as características de melhores formuladores e julgadores ao especialista “neutro”, ao governante e ao vereador, e a característica de agentes que dificultam os projetos de modernização da cidade às Associações de Bairro.

5.2.3 A Representação de um Técnico da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)

Esta entrevista se diferencia das duas primeiras pelo profundo conhecimento que a arquiteta, funcionária da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), demonstra ter tanto dos Planos Diretores como da realidade do sistema de planejamento municipal, o que lhe permite identificar aspectos positivos e negativos (do processo real) que nos fornecem novos elementos explicativos sobre o processo de planejamento da cidade.

Diz a arquiteta:

Registra-se que a gestão democrática das cidades já é uma questão incorporada pela maioria dos atores sociais, quer governantes, provedores de serviços, empresários ou comunidade em geral. Da mesma forma é também um requisito constitucional inegável. Entretanto os resultados ainda são insatisfatórios. Há que se avançar para qualificar as formas de participação. Penso que a comunidade em geral está mais bem preparada do que já esteve.

Entretanto há muito desconhecimento, falta de clareza, de informação e de transparência. Enquanto uns militam pela causa do desenvolvimento urbano outros têm nisto a sua profissão, e, portanto são mais organizados e “competentes” na hora em que a agilidade é necessária para encaminhar questões. A luta é desigual. As principais mudanças introduzidas no Sistema de Planejamento Urbano foram: - alteração no enfoque da atuação do conselho do plano diretor para conselho de desenvolvimento urbano ambiental, que na prática não tem funcionado como tal; - proposição de oito Fóruns Regionais de Planejamento – um por Região de Gestão do Planejamento (novidade em relação ao sistema do 1º PDDU) e de Planos de Ação Regional, que também ainda não funcionaram; - alteração na composição do conselho - de quatro representantes de comunidade do 1º PDDU para 1/3 do total de representantes; - criação de comissões intersecretarias para discutir projetos de impacto; - introdução mais recente dos instrumentos de gestão democrática propostos pelo Estatuto da Cidade tais como a audiência pública e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV (ainda não aprovado como lei específica) (Entrevista realizada em 16/12/2011. Arquiteta da SPM. Secretaria do Planejamento. Prefeitura Municipal).

Para ela, apesar destas mudanças de interesse da sociedade “parece não haver construção de consensos e sim jogo de forças a partir dos quais normalmente se sabe quem perde e quem ganha.”

Ao comparar o processo de elaboração do PDDUA (1999) e o processo recente que o revisou (2007 – 2010) ela afirma:

Ambos os processos se estruturaram por propostas de gestão democrática, o primeiro com método de trabalho mais organizado. O segundo cumpriu até com o requisito de promover audiência pública, votando artigo por artigo da lei. Ambos chegam a uma primeira formulação fruto de estudos e discussões. Entretanto, entre a primeira formulação (projeto de lei enviado para discussão pública) e o resultado final, há uma diferença significativa que é representada pelos acordos e mobilizações que se dão ao longo do processo. Portanto, quem decide são os jogos de força que se estabelecem. Cabe registrar que até mesmo dentro dos organismos municipais estes jogos de força se estabelecem, por exemplo, na disputa técnica por visões diferenciadas. Fato curioso aconteceu recentemente na SPM. A maior parte do grupo de técnicos que participou dos estudos para subsidiar a revisão do plano não quis ter seu nome na publicação que está sendo encaminhada, por não se sentir confortável com um conjunto de propostas que passaram a integrar a lei 646/2010 (Entrevista realizada em 16/12/2011. Arquiteta da SPM. Secretaria do Planejamento. Prefeitura Municipal).

Nesta representação do processo identifica-se o avanço na legislação urbana e o reconhecimento, pelo conjunto dos atores da sociedade, da gestão democrática das cidades como os aspectos inovadores que não se apresentavam nas décadas de 1980 e anteriores. Mas nela também se manifesta a persistência de uma grande desigualdade entre os atores no acesso aos recursos necessários para influenciar no desenho da política de desenvolvimento urbano.

Esta percepção está de acordo com os resultados da análise do processo histórico de planejamento que indicou mudanças significativas no processo de debate e de formulação da política, mas a persistência das práticas e rotinas institucionais e nos conteúdos da política. Constatou-se que a nova legislação não implica necessariamente em mudanças nas práticas e nas rotinas das instituições do Estado que resistem às mudanças e mantém os procedimentos tradicionais nos espaços que são estratégicos para o debate, a formulação e a tomada de decisão, garantindo o perfil da política defendido pelos grupos detentores dos recursos necessários para a obtenção dos resultados desejados. A percepção é de que as práticas e rotinas do processo de planejamento prejudicam os que militam pela causa do desenvolvimento urbano e beneficiam os profissionais que focam sua ação para o sucesso da carreira. No estudo do processo histórico e das observações no Fórum das Entidades identificou-se os urbanistas-ambientalistas e os urbanistas de projetos públicos e culturais como os atores que se alinham com propostas relacionadas ao bem estar coletivo na cidade, e os que agem segundo os objetivos da carreira profissional, como os arquitetos que atuam na elaboração de projetos privados e orientados para o sucesso econômico.

Esta representação do processo de planejamento urbano dos anos 2000 revela que, na prática, houve recuo em relação aos anos 1990 quando se criaram arenas que praticaram a busca do consenso na diversidade de interesses e de atores. Os “acordos e mobilizações que se dão ao longo do processo” ocorrem nas arenas tradicionais onde “quem decide são os jogos de força que se estabelecem”, portanto, ganha quem tem mais recursos políticos, econômicos e culturais. O recente processo de revisão do Plano Diretor produziu um resultado que se afastou da formulação do grupo de técnicos que participou dos estudos que orientaram a revisão e das propostas apresentadas pelo Fórum de Entidades e defendidas pela maior parte dos representantes da sociedade civil, durante a votação na Câmara de Vereadores.

Os políticos em postos de direção do governo conseguiram impor aos demais atores a sua proposta de política de planejamento para a cidade (que prioriza a construção de edificações demandadas pelo mercado imobiliário em expansão) utilizando-se da ação estratégica e não do agir orientado para a busca do entendimento e do consenso possível entre os atores.

O distanciamento entre a qualificação da legislação urbana e os resultados práticos alcançados também pode ser constatado quando se observa que as mudanças introduzidas no Sistema de Planejamento Urbano, no Conselho do Plano Diretor, com a criação de oito Fóruns Regionais de Planejamento, os Planos de Ação Regional, e a introdução do Estudo de

Impacto de Vizinhança não tem funcionado como se esperava quando da aprovação da legislação.

Para a arquiteta, o principal impacto do PDDUA, de 1999, na cidade “foi a mudança morfológica dos bairros predominantemente residenciais que passaram por um processo de renovação com substituição tipológica de habitações unifamiliares por grandes edifícios de apartamentos com muito mais altura do que as conhecidas pela cidade até então.” Uma mudança que atende aos interesses do mercado em construir prédios de maior valor nas regiões valorizadas da cidade, como os bairros Moinhos de Vento e Petrópolis, e que já impacta a qualidade de vida dos moradores, segundo os protestos e as reivindicações no Fórum de Entidades dos movimentos organizados destes bairros.

Segundo a entrevistada é possível identificar, na TABELA - 1, as principais diferenças entre o PDDU (1979), elaborado em contexto de baixa participação social, e o PDDUA (1999), elaborado no contexto do Orçamento Participativo e do planejamento participativo.

TABELA: 1 - Principais diferenças entre o PDDU (1979) e o PDDUA (1999)
Concepção do MODELO ESPACIAL

1º PDDU	2º PDDUA
Cidade segregada por funções	Cidade miscigenada
Estímulo a predominância de usos pela diferenciação de índices associada ao zoneamento	Índices iguais independente da função e diferenciado apenas em função do zoneamento de uso do solo
Estímulo à concentração de atividades de comércio e serviços em eixos estruturadores e pólos de comércio e serviços	Estímulo ao desenvolvimento de corredores de centralidade miscigenados
Diferenciação volumétrica com estímulo à maior altura nas bordas de unidade territoriais de planejamento	Volumetria em altura para dentro das unidades residenciais em grande parte do território municipal. Possibilidade de projeto especial - visto como flexibilização de padrões em qualquer localização
Apesar de ser denominado de Plano de Desenvolvimento Urbano para todo o território municipal se estruturou na prática como um plano predominantemente regulador da propriedade privada.	Foi construído como plano estratégico de desenvolvimento urbano ambiental, com ênfase na perspectiva de projetar a cidade pelo reconhecimento da sua diversidade, mas na prática ainda é um plano regulador que se utiliza de flexibilidade para admitir a

	viabilização de diferentes solicitações
Zona intensiva, extensiva e rural	Zona intensiva e zona rarefeita, tudo é urbano legal
Modelo espacial é predominantemente regulador, da questão físico-territorial apesar de apresentar uma concepção de plano desenvolvimento urbano	Modelo espacial é a superposição de um conjunto de estratégias que <u>tentam</u> ir além do aspecto meramente regulador
Lógica predominante para a cidade formal	Introduz o reconhecimento e instrumentos para atuação na cidade informal
Instrumentos predominantemente urbanísticos	Instrumentos básicos - Modelo espacial e estratégias; Instrumentos complementares – planos setoriais ou intersetoriais; Instrumentos de regulação para a intervenção no solo; e Instrumentos de gestão (de participação social e sistemas de informação e de avaliação).
Unidade territorial a partir do conceito de unidade de vizinhança – UTP (Unidade Territorial de Planejamento)	Unidade territorial apenas pelo traçado viário estruturador – UEU – Unidade de Estruturação Urbana

Fonte: arquiteta da SPM (Secretaria do Planejamento Municipal)

A análise da TABELA - 1 revela que o mercado soube aproveitar melhor que as entidades da sociedade civil a janela de oportunidades aberta pelos governos que criaram arenas de participação. O mercado aprovou regras que ampliam a volumetria em altura “para dentro das unidades residenciais em grande parte do território municipal” e que dão “maior flexibilização de padrões em qualquer localização”. Os movimentos de bairro e os sindicatos de trabalhadores não conseguiram apresentar propostas para os Planos de Ação Regional que desenvolvam as estratégias de desenvolvimento previstas no Plano Diretor e definir recursos no orçamento municipal para sua implementação.

Para a arquiteta da SPM:

O planejamento deixou de ser uma atividade predominantemente comandada pelos técnicos para ser essencialmente uma atividade política, não há mais clareza sobre o papel dos técnicos. Eu particularmente acho que um planejamento com participação social passa por uma mudança do papel dos técnicos de senhor absoluto do saber para um papel de suporte à decisão mediante a formulação de cenários possíveis para resolver os diversos conflitos que a cidade permanentemente enfrenta. Acontece que, para

avançar para este tipo de postura, deveriam ser montados os sistemas de monitoramento e avaliação do desempenho urbano que propiciassem subsidiar decisões a partir de medições da realidade urbana. Nenhum político quer estruturar estes sistemas de informações super importantes. [...] Quanto à Câmara de Vereadores, penso que deveria discutir urbanismo e projeto de cidade e não apenas apoiar interesses partidários ou de grupos específicos da sociedade. Os vereadores deveriam estar mais preparados para discutir a cidade. A prefeitura deveria estar mais bem capacitada para assumir um papel de indutora de políticas de desenvolvimento urbano e não apenas esperar que a produção da cidade se dê a partir das demandas do setor privado ou da terceirização da atividade pública. [...] A abordagem da imprensa sobre a cidade e o Sistema de Planejamento Urbano não contribui. A imprensa deveria abrir espaço para a comunidade, para entidades como o IAB e demais entidades que tem sua ênfase voltada para as questões da cidade. São muito raras as oportunidades de esclarecimento da opinião pública sobre assuntos da cidade, especialmente os polêmicos (Entrevista realizada em 16/12/2011. Arquiteta da SPM. Secretaria do Planejamento. Prefeitura Municipal)

Três aspectos presentes nesta representação são indicativos que contrariam a crença de que estamos planejando a cidade moderna e a cidade do futuro para o desenvolvimento da cidadania. São eles: a baixa qualidade do modo de gerenciamento do corpo técnico do Estado, sistematicamente desconsiderado e atrofiado em sua função de orientar a tomada de decisão; a prioridade dada para os interesses dos grandes grupos econômicos do mercado em detrimento da qualificação do processo planejamento urbano em suas abordagens participativa, estratégica e sustentável; e o descaso dos governos em relação ao monitoramento da realidade urbana, e a avaliação crítica permanente do resultado da política de planejamento urbano.

A comparação destas três representações de técnicos do Estado revela entendimentos contrários sobre a capacidade dos órgãos estatais de regulação do processo de modernização local: quem atua no sistema de planejamento municipal se mostra mais cético e crítico sobre esta possibilidade enquanto que os técnicos da esfera estadual são mais otimistas, idealizam o processo de participação e de planejamento da cidade, pois não indicam os instrumentos e as estratégias que se mostram capazes de regular o processo de transformação da realidade urbana. Esta constatação é importante, pois revela que, no interior da burocracia estatal, existe uma diversidade de entendimentos, e muito pouco consenso sobre como planejar a cidade, o que prejudica a ação indutora e organizadora do Estado nos aspectos definidos pelas leis relativas ao planejamento das cidades brasileiras.

5.3 A REPRESENTAÇÃO DE CIDADE DO GOVERNO MUNICIPAL

Como se viu anteriormente, para uma parte da burocracia estatal a cidade moderna se define pelos projetos físicos implantados, como o transporte público, as vias públicas, as praças e as áreas de preservação com prédios. A cidade moderna e do futuro não é definida pelas características da sociedade, como a qualidade de vida da cidadania (a cultura cívica, o acesso a bens culturais, a distribuição da renda). A participação que ocorre através do Sistema de Planejamento e do Orçamento Participativo aparece como um elemento importante da democracia e como um símbolo da cidade que, entretanto, não adquiriu a centralidade e a importância dos projetos e das obras físicas. Nesta representação social, os sujeitos da participação tomam decisões que se subordinam à concepção dominante de cidade que se reduz e se confunde com o espaço físico. Nesta concepção, a cidade se moderniza através da organização de um espaço construído via introdução de projetos e obras que incorporam novas tecnologias. Nela, os agentes da modernização são os responsáveis pelo gerenciamento e implementação destes projetos no território urbano. A participação da sociedade civil aparece como necessária, mas se subordina ao objetivo da qualificação da tomada de decisão sobre a implantação destes projetos no território.

Também entre os governantes atuais (gestão do Prefeito José Fortunati/PDT) a crença de que determinadas obras é que viabilizam a modernização e o ingresso da cidade no futuro é dominante, como se pode constatar nas afirmações do líder do governo na Câmara de Vereadores e do Prefeito José Fortunati.

A liderança do governo na Câmara de Vereadores, vereador Valter Nagelstein, do PMDB, fez o seguinte balanço no início de 2010:

Encerro o meu primeiro ano de mandato como vereador de Porto Alegre com a sensação de vitória. [...] A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, minha primeira missão como líder do prefeito Fogaça, finalmente foi aprovada. A tão sonhada **Revitalização do Cais Mauá** está perto de se tornar realidade. O **projeto Portais da Cidade** desafogará o tráfego no Centro da Capital e diminuirá o índice de poluição na região. Durante o ano de 2009, os projetos enviados pelo Executivo foram aprovados em sua totalidade, somando 76 [...] (FONTE: Jornal do Comércio. 06/01/2010. Grifos nossos).

Em meados de 2011, em entrevista ao Sul21, o prefeito de Porto Alegre, José Fortunati, analisou o andamento das obras da Copa do Mundo de 2014 dizendo o seguinte:

[...] meu governo tem de ser compreendido como um governo de continuidade. Começou em 2008 com o prefeito José Fogaça. Mas, além de dar continuidade aos programas importantes que vinham sendo pensados para a cidade, como o **Programa Integrado Sócio-ambiental (PISA)**, investimos na drenagem urbana e no chamado aluguel social. O PISA é o principal programa de saneamento feito hoje no Brasil, um programa revolucionário, conforme a ministra (*do Planejamento*) Miriam Melchior. As obras começaram em 2005 com o prefeito Fogaça e nelas estão sendo investidos R\$ 37 milhões. [...] A **duplicação da Avenida Tronco**. Alguns gostariam que a gente simplesmente passasse o trator ali. Isso não é possível. Existem 1,5 mil famílias, que moram no leito gravado da avenida e que terão de ser remanejadas. **Eu pessoalmente fui àquela área**, por mais de dez vezes, **falar com a comunidade em assembleias amplas, abertas, para convencer a comunidade da importância da avenida**, dos benefícios que ela trará, com o corredor de ônibus que faremos, dizer às famílias que elas serão remanejadas para lugares próximos da avenida Tronco, através do programa Minha Casa, Minha Vida. Este é um projeto de engenharia social extremamente complexo. Fizemos o levantamento socioeconômico, o levantamento cadastral para que elas possam ser abrigadas ou não pelo Minha Casa, Minha Vida, ou outra forma de financiamento. A prefeitura respeita as pessoas que lá moram há 30, 40 anos. Este foi um diálogo demorado, mas necessário. E está tudo resolvido. Estamos terminando o cadastro, **as pessoas já discutem para onde irão**, já há vários lotes desapropriados. O programa habitacional foi apresentado à CEF e ao ministério das Cidades e, totalmente, aprovado. **Isto faz parte de um calendário, que não é somente o calendário de quem fica na prancheta, ou literalmente com a bunda na cadeira em escritórios, definindo o futuro da cidade**. Nós lidamos com a vida concreta das pessoas. Com seus medos. O medo de serem simplesmente remanejadas à força, o medo de perder a sua casa, o medo de ir para longe do local onde trabalham. Nós trabalhamos isso. E estamos conseguindo, com diálogo, uma solução adequada. [...] Criticam a falta de transparência. Esquecem que Porto Alegre tem uma tradição de 22 anos com o Orçamento Participativo, em que a comunidade acompanha, através de comissões de obras, as obras do OP. **Tomei a iniciativa de apresentar ao OP as obras da Copa e eles assumiram estas obras como do OP**. Tem total transparência. Além disso, buscamos o Ministério Público do Estado, que formou uma comissão para acompanhar as obras. Temos uma parceria com o Tribunal de Contas, que também acompanha todas as obras no sentido de orientar. Há, também, o nosso site, o site transparência, que hoje é reconhecido como um dos melhores sites de transparência do país. As obras estão sendo lá colocadas. Não aceito que questionamentos feitos em relação a algumas cidades e mesmo em relação à própria CBF, já que há uma disputa muito grande com o Ricardo Teixeira, sejam simplesmente repetidos em Porto Alegre, como se problemas outros nos atingissem. **Aqui em Porto Alegre temos a máxima tranquilidade, com transparência e participação democrática** (FONTE: Jornal Sul21. Acessado em 8/8/2011. Grifos nossos).

Na representação do governo municipal, os grandes projetos como a revitalização do Cais Mauá, Portais da Cidade, o programa Integrado Sócio-ambiental (PISA), e a duplicação da Avenida Tronco assumem a centralidade no projeto de desenvolvimento da cidade e a

participação se subordina a este objetivo, como exemplifica a afirmação do Prefeito de que o Orçamento Participativo assumiu as obras da Copa de 2014 como obras suas ⁸⁵.

No discurso do vereador, “líder” do governo na Câmara Municipal, o destaque é para o fato de que a aprovação destes projetos é que beneficiarão a cidade com habitação popular, cultura, ciclovias, etc. Não se dá ênfase para aspectos que caracterizam um processo de tomada de decisão como aquele que constrói uma cultura política cidadã. Nesta perspectiva, os projetos vindos do Prefeito e a atuação hábil da liderança no Legislativo garantem bons projetos e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidade.

A análise do discurso do prefeito José Fortunati quando este se refere a projetos como a duplicação da Avenida Tronco, revela que a remoção de famílias do local, apresenta-se, por um lado, como preocupação em “dialogar abertamente com a comunidade envolvida” e “não aceitar a opinião de alguns de passar o trator alí” e, por outro, com o objetivo de convencer a comunidade da importância da obra. O diálogo com o Orçamento Participativo também tem por objetivo “apresentar” as obras da Copa e “convencer” da sua importância para a cidade. As comunidades impactadas com as obras da Copa e o Orçamento Participativo aparecem no discurso como atores que devem ser ouvidos e convencidos de que os projetos que o Executivo apresenta são fundamentais para o desenvolvimento e o futuro da cidade, e não como atores que participam da tomada de decisão, sobre as políticas urbanas, em que se admite outra possibilidade, como a não realização das obras ou mudanças radicais nos projetos apresentados.

Este processo de formulação da política de planejamento urbano tem como centralidade a figura do governante eleito para o Executivo (o prefeito), que conduz a elaboração da proposta de política, a habilidade da liderança do Partido Político que apoia o governo no Legislativo, e a participação de representantes da sociedade civil que se alinham ao objetivo do desenvolvimento da cidade através de obras e projetos físicos.

Estes dois discursos reforçam as constatações presentes nas representações de parte da burocracia estatal de visão mais crítica (ao processo de planejamento atual) de que o estilo de gestão dos governos atuais rebaixa o papel do corpo técnico do Estado que não aparece como ator que tem a função de contribuir na tomada de decisão sobre ações que impactam a cidadania (só o Prefeito vai até a comunidade e ao Orçamento Participativo). Os projetos que se relacionam com grandes obras, e grandes grupos econômicos, tomam a força de

⁸⁵ Participantes do Orçamento Participativo, entrevistados durante o V Congresso da Cidade, em 2011, afirmaram que esta foi uma negociação política que condicionou o apoio do Orçamento Participativo à implementação das suas demandas, e só envolveu o Conselho do OP e o gabinete do Prefeito.

compromisso que “faz parte de um calendário” já definido por diferentes instâncias governamentais e agências de financiamento. As negociações políticas tornam-se prioritárias e a preocupação com a qualificação do processo de planejamento urbano seja ele participativo, estratégico ou sustentável desaparece. E persiste a desconsideração em relação ao monitoramento da realidade urbana. As parcerias com o Ministério Público do Estado e o Tribunal de Contas não implicam no envolvimento dos componentes do sistema de planejamento da cidade, como o Conselho do Plano Diretor, as regiões de planejamento, e a Secretaria de Planejamento, que são excluídos do processo.

Neste novo contexto, os grandes grupos econômicos e os políticos nos cargos de direção governamental e das agências de financiamento são os condutores da modernização da cidade. Os representantes da sociedade civil ou lutam para minimizar os impactos negativos desta modalidade de modernização (casos da ampliação da Av. Tronco, da luta contra os prédios altos nos bairros Moinhos de Vento e Petrópolis, dos movimentos pela preservação do patrimônio históricocultural e a qualificação dos projetos das edificações) ou aderem a ela em troca do atendimento de demandas das comunidades (caso do Orçamento Participativo).

Neste estilo de condução do processo de planejamento da cidade, os políticos tornam-se o ator-chave na tomada de decisão sobre o que é prioritário para a cidade, ainda que os seus representantes no governo tenham que, permanentemente, levar em consideração a opinião pública, como transparece na citação abaixo, que faz parte da entrevista citada anteriormente.

Recentemente, o senhor trocou o secretário que tocava as obras da Copa. Podemos chamar de desentendimento o que aconteceu? José Fortunati – Não é desentendimento. Fiz isso exatamente porque tenho dados concretos. Um levantamento feito pelo Setor de Comunicação da CBF, em todo o Brasil, mostra que a cidade que recebe mais críticas da imprensa é Porto Alegre. Disse e vou repetir: busca-se o que acontece em outras cidades e, simplesmente, atinge-se Porto Alegre. [...] (FONTE: Jornal Sul21. Acessado em 8/8/2011).

Em outra matéria do jornal Sul21, o prefeito reafirma a importância das obras da Copa e fala que “existem pessoas que, por questões partidárias ou por compreensões diferentes de cidade, não deixam as obras acontecer”.

Existem pessoas que, por questões partidárias ou por compreensões diferentes de cidade, não deixam as obras acontecer. Ninguém será despejado. Estamos com um projeto de reassentamento das famílias aprovados pela Caixa Econômica e o Ministério das Cidades. Alguns se utilizam de argumentos para criar confusão e prejudicar as obras. [O prefeito

citou a visita da relatora especial das Nações Unidas para o direito à moradia, Raquel Rolnik, em agosto de 2011, como prova de que a gestão municipal está trabalhando de forma transparente para deixar um legado positivo para a cidade com as obras da Copa.] Ela saiu tranquila com a situação de Porto Alegre. E satisfeita. O que acontece é que não temos como agradar a todos e politicamente tem pessoas que não querem que as obras aconteçam (FONTE: Jornal Sul21. Acessado em 28/3/2012. Grifos nossos).

Os atores que apresentam propostas divergentes aparecem como um entrave para o desenvolvimento, que se confunde com os projetos do governo e são justificados a partir da realização da Copa de 2014 e suas oportunidades. Aqui os atores da sociedade civil que destoam da opinião do governo são representados como os que não querem o desenvolvimento ou os que são instrumentalizados pelos adversários políticos. Nesta visão, não se colocam outras possibilidades para se desenvolver a cidade e o político no governo é que tem a missão de trazer os investimentos e aproveitar as oportunidades de um grande evento como o da Copa.

A percepção das lideranças das comunidades atingidas pela Copa do Mundo é de desconfiança em relação ao governo municipal. Seus relatos (apresentados na página 202) desenham um histórico de remoções que há décadas penalizam a população de menor renda e denunciam a falta de iniciativas dos governos para resolver o problema da irregularidade e da habitação de interesse social. Os dados da realidade urbana, que mostram o crescimento das vilas irregulares desde a década de 1940, estão de acordo com a percepção dos setores populares que se sentem permanentemente correndo o risco de serem levados para lugares mais distantes dos locais onde existem oportunidades de trabalho e de convivência social. Para estes setores da sociedade, as oportunidades da Copa se transformam naquilo que Jacobs (2001) já mostrava estar ocorrendo nas grandes cidades norte-americanas da década de 1960, a perda de espaços urbanos que estruturam as relações econômicas e de convivência social e que garantem interações que viabilizam a construção do sentimento e da cultura cívica.

Matéria publicada no Jornal Zero Hora, em 12/04/2012, sobre o programa Minha Casa, Minha Vida problematiza esta visão otimista do Prefeito e seu governo, quando apresenta o baixo desempenho do programa na capital se comparado com o restante do estado do Rio Grande do Sul, e reforça a tese da baixa capacidade do sistema de planejamento em articular o conjunto dos órgãos estatais para as ações definidas como estratégicas para o desenvolvimento sustentável da cidade.

Com 7% das unidades contratadas em todo o país até o final de março, a aplicação do programa Minha Casa, Minha Vida, até agora, é considerada satisfatória no Estado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Rio

Grande do Sul (SINDUSCON-RS). No entanto, a entidade avalia que o desempenho na Capital ficou abaixo do esperado. Ontem, a presidente Dilma Rousseff lançou a segunda fase do programa, com intuito de beneficiar municípios de até 50 mil habitantes e investir R\$ 2,8 bilhões para a construção de 107.348 unidades. No Estado, são 86 contemplados, o que totalizará 3.484 moradias. Em solo gaúcho, o programa lançado há três anos pelo governo federal teve até agora os melhores resultados na fase 1, quando a meta era contratar 51 mil moradias e, no final, foram 70,4 mil, mostram os números da Caixa. Em Porto Alegre, os números decepcionaram, entende o vice-presidente de habitação social do SINDUSCON-RS, Rafael Tregansin. No Minha Casa, Minha Vida 1, a Capital teve apenas 10% das unidades contratadas no Estado. Em relação às entregues, o percentual chegava a somente 6% até o final do mês passado. Para Tregansin, o potencial da cidade seria ter pelo menos mais 20 mil imóveis entregues. Conforme o SINDUSCON, além dos custos de construção (mão de obra e materiais) e de terrenos com preços mais altos, os incentivos concedidos pelo município não são suficientes para deixar os projetos atrativos às empresas, principalmente na faixa 1, para famílias com renda mensal de até R\$ 1,6 mil, onde as unidades têm o valor de R\$ 56 mil. - Os processos internos também não têm agilidade - diz Tregansin, referindo-se à burocracia que retardaria a tramitação dos projetos. [...] Para o SINDUSCON, o quadro muda na região metropolitana, serra e sul do Estado, onde as prefeituras adequaram legislações e concederam incentivos que tornaram os projetos viáveis. (Fonte: Jornal Zero Hora, Caio Cigana, 12/04/2012.)

O diretor-geral do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), Jorge Dusso, contestou o SINDUSCON dizendo que:

[...] a prefeitura isentou de ISS e ITBI os imóveis do programa e criou uma comissão que analisa e aprova em até 40 dias um projeto que não tiver pendências. Para o diretor-geral, o problema está na baixa atratividade dos imóveis da faixa 1, o que faz os empreendedores migrarem para outros municípios. - Os imóveis da faixa 1 e da faixa 2 são praticamente os mesmos, só que enquanto na 1 o preço é de R\$ 56 mil, no outro é de R\$ 85 mil. Então em qual o investidor vai se interessar? (Fonte: Jornal Zero Hora, Caio Cigana, 12/04/2012.)

A justificativa do diretor-geral do Departamento Municipal de Habitação (Demhab) de que “o problema está na baixa atratividade dos imóveis da faixa 1, o que faz os empreendedores migrarem para outros municípios”, revela que os governos da capital não desenvolveram estratégias para construção de habitações para os setores de menor renda que continuaram sendo empurrados para regiões menos valorizadas. Na discussão de elaboração do PDDUA de 1999 já aparecia o problema da expulsão dos mais pobres para os municípios que se transformaram em cidades-dormitório e críticas ao fato de o Departamento Municipal de Habitação (Demhab) não integrar o órgão coordenador do sistema de planejamento da

cidade, a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Constatase que, mesmo com recursos da esfera federal de governo, o sistema local de planejamento da cidade não consegue induzir e orientar as ações do mercado para a resolução do déficit habitacional dos setores populares e ainda cria novos conflitos nas regiões cobiçadas pelo mercado imobiliário.

A afirmação do gerente regional da Caixa de Porto Alegre atribui a necessidade de se acelerar as negociações para a construção de habitações de menor valor ao objetivo das obras relacionadas com a Copa do Mundo. A centralidade dada pelo representante do órgão federal é para as obras da Copa, que subordinam os demais objetivos como o da construção de habitações populares.

O gerente regional da Caixa para Porto Alegre, Pedro Lacerda, diz que existem negociações com a prefeitura para acelerar o programa na Capital na faixa 1. A pressa, afirma Lacerda, se deve à necessidade de remover um grande número de famílias para o início de obras relacionadas à Copa do Mundo. O poder público deve entrar com a doação de áreas e construção de infraestrutura para viabilizar os empreendimentos. - Queremos contratar de 6 a 7 mil unidades (na Capital) até o final do ano na faixa 1 - diz Lacerda. Incluindo as duas fases do Minha Casa, Minha Vida, no entanto, desde 2009 foram contratadas até agora em Porto Alegre apenas 2,5 mil unidades na faixa 1. (Fonte: Jornal Zero Hora, Caio Cigana, 12/04/2012.)

O governo atual vem buscando desenvolver outras formas de interação com a sociedade local sob a justificativa da criação de um compromisso maior da cidadania com a cidade. Durante o lançamento do V Congresso da Cidade, em 2011, o governo apresentou, como um “território virtual de colaboração e promoção de ações de cuidado com Porto Alegre”, o projeto “portoalegre.cc”⁸⁶. Em 24 de março de 2012, o Diretor de Governança da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre fez a seguinte avaliação sobre esta iniciativa:

O portoalegre.cc completa um longo ano de existência. [...] a plataforma colaborativa ingressa definitivamente no calendário da cidade, justamente quando esta completa 240 anos. [...] moradores dos bairros, professores e estudantes universitários e atores sociais envolvidos na dinâmica de planejamento de Porto Alegre até 2022, tiveram a oportunidade de conhecer o que pensam e o que desejam os porto alegrenses que, no mais das vezes, não participam do Orçamento Participativo, dos Fóruns de Planejamento, dos Conselhos de Políticas Públicas e demais fóruns de participação democrática. Para isso, acessaram o “www.portoalegre.cc” e visualizaram as

⁸⁶ O projeto é uma iniciativa da Unisinos e da Prefeitura de Porto Alegre, que conta com o apoio da ONG Parceiros Voluntários. Foi lançado na abertura do V Congresso da Cidade, em 2011, como um território virtual de colaboração e promoção de ações de cuidado com Porto Alegre.

causas distribuídas nos 84 bairros da cidade. [...] As causas postadas na plataforma originam ações voluntárias que, na prática, resolvem algum problema ou, ludicamente, denunciam uma situação. Foi assim há quinze dias, quando mais de 80 pessoas, mobilizadas através da web, recolheram 1 tonelada (sic) de lixo da orla do Guaíba e também no último sábado, dia em que 200 pessoas realizaram um piquenique na Praça Japão, chamando a atenção para o fato simples de que ocupar a Praça a mantém conservada e apropriada à convivência. No seu primeiro ano de vida, o **poa.cc é um exemplo vivo do poder das redes sociais em promover a mobilização e a co-criação de uma nova cultura cidadã**, baseada na paz, na colaboração e co-responsabilidade com os assuntos da cidade (FONTE: Plínio Zalewski Vargas. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre. Grifos nossos).

Nesta representação, se atribui às redes sociais “o poder de criar uma nova cultura cidadã baseada na corresponsabilidade com os assuntos da cidade”. Entretanto, a iniciativa não se conecta com os componentes do sistema de planejamento urbano (Regiões de Planejamento, Conselho do Plano Diretor, Conselhos Municipais, Secretarias Municipais). Iniciativa que contribui para a fragmentação dos atores e debilita a ação orientada para a resolução dos problemas reais que atingem tanto a população que busca manter os direitos de cidadania como os setores populares que lutam para conquistá-la.

Em uma perspectiva de longo prazo em que a maioria dos governos do município organizaram arenas de colaboração da sociedade com o governo, apostaram na integração social pelo trabalho e no planejamento urbano através do zoneamento do território, e, mais recentemente, na organização de arenas públicas de participação no planejamento da cidade, constata-se que o projeto de modernização da cidade continua implicando na formação de territórios carentes dos direitos e das condições necessárias para a constituição da cidadania como apresentada por Marshall (1967) – direitos civis, políticos e sociais - e que o sistema de planejamento da cidade se caracteriza pela fragmentação e segregação social (sofre de uma espécie de esquizofrenia ⁸⁷) que ainda não foi adequadamente diagnosticada (pois não aparece na representação dominante) e muito menos enfrentada pelas lideranças da sociedade, nem assumida pela sociedade civil como um problema que lhe diz respeito.

Pode-se concluir que a sociedade civil local, apesar da conquista do direito de participação em várias arenas de debate e formulação de políticas públicas, vem encontrando grandes dificuldades para organizar um sistema de planejamento da cidade que

⁸⁷ Doença que, segundo a definição de Kraepelin, enfraquece as atividades emocionais que formam as molas propulsoras da “força de vontade” ou “volição”, e causam a perda da unidade das atividades intelectual, emocional e da volição. (KRAEPELIN E. Dementia praecox and paraphrenia. Ed. Edinburgh: E & S Livingstone; 1919. p. 74-5 apud Elkis, Helio. **A evolução do conceito de esquizofrenia neste século**).

a proteja das consequências negativas do processo de modernização. E que o estilo de governar resultante da lógica da disputa que os atores da sociedade travam entre si, impõe uma interação do Estado com a sociedade civil baseada na fragmentação dos atores e subordina o debate sobre o futuro da cidade aos interesses dos grupos políticos que se submetem aos interesses dos grandes grupos econômicos.

5.4 A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DE UM REPRESENTANTE DO LEGISLATIVO

Atualmente, o Legislativo de Porto Alegre conta com 36 vereadores assim distribuídos entre os partidos que tem representantes na Câmara Municipal: PMDB (5), PPS (2), PTB (4), PDT (4), PT (7), PP (3), PSB (1), PSDB (2), PSOL (2), PSD (3), PRB (1), PPL (1) e DEM (1). Apesar dos inúmeros contatos realizados apenas três vereadores confirmaram o recebimento dos questionários e apenas um vereador se dispôs a dar entrevista. Este vereador do PSB já trabalhou como fiscal estadual de tributos, foi secretário municipal no Departamento de Esgotos Pluviais na gestão do prefeito Olívio Dutra (PT) e é vereador desde 1989. Após receber o roteiro de questões manifestou seu desejo em conceder entrevista⁸⁸. O vereador, do PSB, manifesta uma visão crítica em relação à atuação dos vereadores e do Legislativo.

Durante a entrevista o vereador demonstrou que diferencia modernização de crescimento. Para ele:

Porto Alegre cresceu, mas não se modernizou. Os problemas da mobilidade urbana são um exemplo emblemático do processo de crescimento sem modernização. Hoje vivemos engavetados nas ruas das grandes cidades, vivendo o 'stress', respirando a fumaça. As grandes cidades, inclusive Porto Alegre, apenas cresceram, não se modernizaram, prejudicando a qualidade de vida do cidadão. Os comandantes da cidade só se preocupam com os prédios, com a empresa, com as questões econômicas, só nisso, se insiste nesse processo, na estruturação física, tem que ter fluidez, velocidade, mobilidade. Não se pensa na segurança, no cidadão. Só se pensa na velocidade. E não se esta resolvendo. Só se pensa no velho planejamento físico. O defeito do Plano Diretor é ser um Plano viário, a primeira, a segunda e a terceira perimetral, que já nasce saturada. E Porto Alegre não disse e não fez nada sobre a Orla do Guaíba, Porto Alegre tem 28 arroios que viraram depósito de esgoto cloacal, tem belas montanhas, tem uma área rural, mas não tem atrativos nestes locais. Hoje eu recebo um turista e levo para passear em Canela e Gramado. Outro exemplo é o Guaíba que é tão interessante que não se chega à conclusão se é um rio, um lago, um estuário e não se faz nada. Com a Copa do mundo temos recursos federais mais fácil, teremos a ampliação do aeroporto, o aeromóvel, a BR448, a arena do

⁸⁸ A entrevista foi realizada em 20/7/2011, na Câmara Municipal.

Grêmio, o Cais Mauá e Navegantes, o Beira-Rio, o Gasômetro, uma marina pública, o Pisa ⁸⁹ (Entrevista realizada em 20/7/2011. Vereador. Câmara Municipal).

Em nenhum momento o vereador citou aspectos da atual lei do Plano Diretor que promovem o desenvolvimento da cidade. Na entrevista, o Plano Diretor não aparece como instrumento que se destaca na organização da cidade em seus aspectos culturais e sociais, mas aparece como instrumento que se preocupa apenas em regular o planejamento físico da cidade como as vias, os prédios e as atividades.

Em seu depoimento:

As discussões em torno do Plano Diretor não têm contribuído para planejar e organizar a cidade em todas as suas dimensões ambiental, cultural, social, e estrutura física. O modo de debater e de propor no Legislativo e no Executivo não tem considerado a complexidade e as potencialidades da cidade real e de seus atores concretos. A legislação e os órgãos de controle operam formalmente, mas não tem mostrado capacidade efetiva de conduzir um processo de planejamento e de execução daquilo que foi planejado. O pensar a cidade não se articula com o produzir a cidade. Quem produz opera sob uma lógica e uma ética diferente daquela preconizada pelo legislador que elaborou a lei de licitações e os órgãos de controle que deveriam fiscalizar o resultado do que foi proposto e contratado pelos governos. Atualmente, a prática da troca de favores entre os agentes da política e setores do mercado ocorre através da contratação de serviços, de projetos e da realização de obras que, mesmo por meio de licitação, tem permitido a apropriação de recursos públicos por uma pequena parcela privilegiada do mercado, sem a garantia de que se transformem em soluções para os problemas urbanos. E o Estado, via de regra, não monitora nem fiscaliza o resultado final do produto contratado pelos governos. Os projetos contratados pelos governos são os projetos de interesse de uma parte seleta do mercado que criou estratégias para acessar os recursos públicos dentro da legalidade jurídica, mas fora de uma verdadeira concorrência de mercado e livre da prestação de contas à sociedade sobre os benefícios urbanos e sociais dos projetos executados. Falta uma participação na fiscalização da obra, onde ocorre a corrupção. A Lei das licitações trata de formalidades, o fiscal do Tribunal de Contas é duro como autorizador de despesas, mas não chega lá na ponta onde roubam feito louco. O órgão fiscalizador deveria saber quanto custa uma ponte e fiscalizar e investigar porque ela custou muito mais. Existe um excesso de burocracia e formalidade. A controladoria nunca fez o acompanhamento e controle do custo das obras. E não só cuidar

⁸⁹ Programa de saneamento que se propõe a tratar o esgoto que é lançado no arroio dilúvio e no Guaíba, rio que abastece a cidade. “O Projeto Integrado Socioambiental (Pisa) da Prefeitura de Porto Alegre, resultado de discussões ocorridas no 3º Congresso da Cidade, em 2000, tem como principal objetivo ampliar a capacidade de tratamento de esgotos da Capital de 27% para 77% até 2012. Ao todo, serão investidos R\$ 586,7 milhões (dólar a R\$ 2,443), com financiamento de R\$ 203,4 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de R\$ 316,2 milhões da Caixa Econômica Federal, com contrapartida de R\$ 67,1 milhões da prefeitura.” FONTE: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pisa/>. Acessado em 22/04/2012.

da assinatura de quem autorizou. Recebo informação da população de que um quilômetro de ponte custa tanto na Índia e aqui custa muito mais. A Lei de Licitações obriga chamar três empresas, mas ela não se preocupa em saber se a segunda empresa é do mesmo dono da primeira e a terceira é de um “laranja” que trabalha para o dono da primeira e da segunda, ou então empresas do mesmo ramo que combinam sua atuação nas licitações. Hoje está faltando a participação popular na fiscalização (Entrevista realizada em 20/7/2011. Vereador. Câmara Municipal).

O vereador concorda que a fiscalização popular em obras públicas ajudaria na qualidade do projeto executado e reduziria a corrupção. E que os interesses ligados às grandes obras (viadutos, pontes) apresentam soluções para a mobilidade da cidade que não resolvem o problema. Para ele, “o cidadão ainda não tem o vício de pensar o planejamento da cidade, acredita na solução apresentada por estes grupos, e a esmagadora maioria dos políticos não estão preparados, votam naquilo que o prefeito indica”.

A representação do vereador salienta o dilema do legislador preocupado com a coerência entre o que se planeja e o que se executa na cidade, e destaca a distância entre a legislação e a realidade, entre a lógica e a ética preconizada pela lei de licitações e os órgãos de controle e a prática dos governos na sua relação com o mercado. Representação que dá destaque para o traço característico da modernização brasileira: a distância entre as leis e os Legislativos e a prática dos governos nos Executivos. Este caráter das instituições de operarem segundo dois princípios diferentes exige o confronto entre o planejado e o realizado para que se possa explicar o funcionamento do sistema de planejamento urbano, pois existe uma grande distância entre o que é definido pela lei e o que os governos estão realizando na cidade.

A afirmação de que os agentes do mercado se ajustaram às exigências da legislação, dos processos licitatórios, de modo a capturar os recursos públicos segundo seus interesses e em prejuízo do bem estar coletivo, é um indicador de que a luta democrática que introduziu inovações na Constituição de 1988 não foi capaz de operar uma mudança transformadora da relação patrimonialista do Estado com os grandes grupos do mercado. Nesta representação, o Estado continua sendo uma grande fonte de recursos para estes grupos que dispõem de acesso privilegiado.

Neste sentido é fundamental que faça parte do ciclo de planejamento da cidade o momento da avaliação permanente dos impactos da legislação (Plano Diretor e demais leis) na cidade. O sistema de avaliação deve ainda verificar se o que foi contratado pelo governo resolveu o problema que se propôs resolver, pois a realização de uma obra não significa necessariamente que o problema da cidade foi solucionado. A ausência da avaliação, do

monitoramento da realidade, hoje uma característica do sistema de planejamento da cidade, é uma das principais causas da dificuldade que a sociedade civil tem para avaliar o impacto das políticas públicas, e para fazer a crítica de obras que não se mostraram capazes de resolver os problemas da cidade. O sistema de monitoramento da realidade urbana poderia incorporar a participação social incluindo representantes das regiões de planejamento (estas já fazem parte da legislação do município sendo que o processo de eleição dos representantes já foi regulamentado) e orientaria os vereadores e o governo na tomada de decisão sobre as melhores alternativas para o desenvolvimento do bem estar coletivo nas regiões da cidade.

De uma perspectiva que admite o potencial transformador da sociedade civil e as possibilidades de convivência cidadã em uma grande cidade, este sistema de monitoramento da realidade urbana contribuiria para o desenvolvimento de uma cultura cívica que combina o aprendizado adquirido nas instituições democráticas e participativas com o aprendizado oriundo das interações sociais (como a relações de vizinhança, relações entre os pequenos empreendedores, relações entre consumidores e o mercado local, etc.) que ocorrem nas regiões e bairros da cidade. Este sistema confrontaria a ação dos governos na região com os resultados obtidos, em arenas públicas (integrantes do sistema de planejamento) organizadas e qualificadas para isso.

A ênfase contida na representação do vereador sobre nossas instituições denota que a distância existente entre o discurso e a prática não será mudada se a sociedade civil não tomar para si esta tarefa.

Para o vereador:

Está havendo uma mudança de pensamento, o cidadão está mais mobilizado e a imprensa cobra mais. Hoje os governos estão sendo obrigados a executar o que outros planejaram (cita obras do Departamento de Esgotos Pluviais). Hoje a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga, os gestores ouvem a sociedade, antes o Prefeito era um coronelzão e fazia o que queria, quando queria. Isto está praticamente superado, inclusive em grande parte do norte e nordeste do Brasil. Porque a população assiste mais televisão e ouve mais rádio. Hoje o cidadão sabe dos projetos para a sua rua e incomodam o Prefeito. Hoje a participação popular dita regras que antes não ditava. Porto Alegre foi pioneira nesta participação (Entrevista realizada em 20/7/2011. Vereador. Câmara Municipal).

Esta novidade (mudança de pensamento com o cidadão mais mobilizado e a imprensa cobrando mais) que aparece na representação do vereador também está presente nos atores da burocracia estatal e representantes do mercado, o que parece indicar um novo ciclo onde a sociedade civil (mais desenvolvida e diferenciada) começa a pressionar com novas exigências

(ainda sem os instrumentos adequados para a produção dos resultados desejados) os políticos, os governos e os órgãos estatais que não estão respondendo às expectativas criadas pela Constituição de 1988, as leis orgânicas municipais e a legislação do planejamento urbano, entre outras.

Apesar destas mudanças positivas, para ele, o sistema de participação ainda apresenta problemas como:

Os setores populares estão mobilizados apenas para as demandas, a classe média tem baixíssima participação - fica em casa, de pantufa, vendo novela e futebol - a cidadania ainda acredita que as grandes obras podem resolver os grandes problemas da cidade como a mobilidade, o stress urbano, a poluição. E o sistema democrático não consegue eleger representantes para o Legislativo com a qualificação necessária para deliberar sobre os temas complexos da realidade urbana. A lógica política que seleciona os representantes através do voto não atende ao requisito da qualificação necessária para decidir sobre os projetos urbanos e as iniciativas que garantam a qualidade de vida na cidade ao longo do tempo (Entrevista realizada em 20/7/2011. Vereador. Câmara Municipal).

O envolvimento dos setores populares no debate de demandas locais e de curto prazo desconectadas de um projeto de cidade e a relativa acomodação dos setores médios da sociedade civil são percebidos como pontos de estrangulamento importantes para o avanço da participação da sociedade civil nas políticas públicas e no desenvolvimento urbano.

5.5 A REPRESENTAÇÃO DE AGENTES DO MERCADO SOBRE A CIDADE

A representação dos atores vinculados ao mercado é apresentada através da análise de uma entrevista, um questionário⁹⁰, e matérias publicadas em jornais. O questionário foi respondido pelo coordenador das Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul e a entrevista concedida pelo Diretor Executivo da Câmara dos Diretores Lojistas de Porto Alegre (CDL).

⁹⁰ O questionário retornou em 13/07/2011, um mês após ter sido encaminhado o roteiro da entrevista e após várias tentativas de contato.

5.5.1 A Representação das Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

No período em que foi encaminhado o questionário, o coordenador das Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul ⁹¹ participava do V Congresso da Cidade de Porto Alegre ⁹², uma iniciativa dos governos do município, que está na quinta edição e que debate, em arenas públicas, o desenvolvimento da cidade.

Para o coordenador das Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul a cidade moderna

privilegia a educação, a mobilidade urbana, a qualidade de vida. No Brasil, Curitiba é um bom exemplo. No exterior, Chicago é outro exemplo, bem como Bogotá, com suas bibliotecas. A cidade boa de se estar, sempre irá atrair mais moradores. Esse pode ser um problema. A cidade do futuro terá que ter mais solidariedade e mais compartilhamento. A energia será cada vez mais escassa, bem como a água. No Brasil, o problema da falta de saneamento básico (coleta e tratamento) é um ‘nó’ caro e difícil de ser desatado (Questionário recebido em 13/07/2011. Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul).

Para ele:

⁹¹ O entrevistado é membro da Agência de Desenvolvimento Polo RS que edita a Revista Digital.com.br e tem como propostas para o desenvolvimento da sociedade a Agenda 2020. A agenda propõe para a cidadania: Conhecer para reconhecer as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) identificando o universo das entidades, suas demandas e ações desenvolvidas através do levantamento das entidades nas nove regiões funcionais do RS (Mapa do Capital Social do RS); Implementar a metodologia do Mapa do Capital Social através de um projeto-piloto em uma região funcional eleita por indicadores de desenvolvimento segundo critérios de demanda social e nível de dinamismo econômico; Estruturar o Banco de Dados do Mapa do Capital Social do RS. (Fontes: <http://www.revistadigital.com.br/>; <http://www.gerdau.com.br/>; <http://agenda2020.com.br/>. Acessados em 24/04/2012).

⁹² “Começa nesta quinta-feira, em Porto Alegre, o V Congresso da Cidade. O evento é formado por uma ampla agenda de ações, palestras e debates, que devem se estender até novembro. O objetivo é formar cidadãos envolvidos com as questões da metrópole e discutir o futuro do município para os próximos dez anos. O encontro é organizado por entidades da sociedade civil, universidades e a prefeitura da capital. Foram definidos quatro grandes temas - cada um será trabalhado por uma comissão temática, integrada por representantes da população e de uma universidade. O tema desenvolvimento humano ficará com a Unisinos; desenvolvimento urbano e ambiental, com a PUCRS; desenvolvimento econômico, com a ULBRA; e desenvolvimento da cidadania, com a UFRGS. Paralelamente, haverá discussões sobre os 82 bairros de Porto Alegre. Os cidadãos de cada área irão apontar os principais problemas da região e sugerir soluções. O diagnóstico dos moradores será comparado com dados da prefeitura. Esse cruzamento de informações norteará as ações do governo municipal. Ao final dos trabalhos, os habitantes da Capital definirão objetivos para o desenvolvimento de Porto Alegre até o ano de 2022, incluindo aí o destino dos recursos para obras preparatórias à Copa do Mundo. Mais de 400 instituições devem participar do Congresso da Cidade, entre associações de moradores, conselhos populares, conselhos de políticas públicas, Orçamento Participativo, entidades sociais e empresariais, igrejas, universidades e ONGs. A programação é aberta ao público, que pode participar inclusive do comitê gestor. [...] A [...] abertura será comandada pelo prefeito José Fortunati (PDT)” (FONTE: JORNAL DO COMÉRCIO, Política, pg. 21, 21/03/2011).

Porto Alegre é uma boa cidade: tem vida cultural e ótimos lugares de convivência. O Parcão, o Brique da Redenção, a Padre Chagas são ótimos exemplos de lugares quase perfeitos. Mas também tem seus problemas: falta de segurança na área central da cidade, trânsito sem alternativas e, apesar de muito bonitos, os parques e praças são mal cuidados pela Prefeitura e pelos frequentadores (Questionário recebido em 13/07/2011. Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul).

Diferentemente da representação do governo (e de alguns técnicos da burocracia estatal) que caracterizam a cidade moderna e a cidade do futuro principalmente pelas suas obras físicas (os demais atributos se subordinam a ela), esta representação dá mais ênfase para os espaços culturais, de lazer e de convivência da cidade e aponta para a “solidariedade e o compartilhamento”. Esta é uma representação que lembra Jacobs (2001) quando fala dos espaços urbanos que estruturam as relações de convivência que geram interações fortes e vida pública intensa.

Para o coordenador das Agências de Desenvolvimento:

Com uma articulação constante entre o poder público e a sociedade civil organizada e uma agenda de prioridades para o desenvolvimento da cidade é possível é possível [planejar uma cidade para todos], e sempre através do diálogo e do convencimento. Como conseguir isso? A ‘chave’ é a mudança cultural. A sociedade deve entender que precisa fazer mais do que simplesmente votar a cada 04 anos. Precisa participar na definição das soluções e fiscalizar a administração pública na execução. Também precisa compreender que ‘jogar papel no chão’ é tão errado quanto ‘desviar recurso público’. Falta uma mesa onde sentam todos os interessados em melhorar a vida em suas ruas, seus bairros, na própria cidade. Falta diálogo, articulação, generosidade para pensar o coletivo. Falta a cultura do voluntarismo. A função dos moradores é participar, ajudar, cobrar. A cidade é a nossa casa (Questionário recebido em 13/07/2011. Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul).

Esta representação aposta na capacidade da sociedade civil organizada em operar a “chave da mudança cultural” que implicaria na mudança de comportamentos indesejados da sociedade local em relação ao espaço público e aos recursos públicos, através da “cultura do voluntarismo”. Nela se percebe que as práticas das instituições atuais da democracia representativa e o estilo de convivência dominante na cidade são incompatíveis com a qualidade de vida da população que adquiriu os direitos de cidadania. Entretanto, a representação também revela que a longa tradição da cidade em debater o planejamento urbano não foi capaz de enraizar esta discussão na sociedade civil e tampouco a transformou em instrumento de proteção da qualidade de vida nos bairros.

Entretanto, quando se trata de apresentar as estratégias para a operação da chave das mudanças das práticas dos governos e da cidadania aparece a “cultura do voluntarismo” e os projetos de saneamento e do cais do porto. A “cultura do voluntarismo” não tem conexão com o debate que historicamente ocorre no sistema de planejamento e o cais do porto não foi discutido nas regiões de planejamento e com as principais entidades que atuam no Fórum de Entidades. Neste sentido, o coordenador das Agências de Desenvolvimento não apresenta sugestões para a criação da “mesa onde todos os interessados em melhorar a vida”, poderiam discutir a cidade, levando em consideração o histórico da participação real dos atores.

Nesta representação a participação é idealizada na medida em que ela contém a crença de que o chamamento através do V Congresso da Cidade pode operar transformações culturais como as citadas acima, enquanto que o I Congresso da Cidade (Cidade Constituinte) na década de 1990 tomou a iniciativa de elaborar propostas para o desenvolvimento urbano com a participação da sociedade civil encontrando limitações que não foram superadas.

Ao apresentar como alternativas para a mudança das práticas e da cultura “nocivas” para a qualidade de vida na cidade ideias como “chamar a sociedade para participar” e “tirar os projetos dos gabinetes da Prefeitura e da Câmara de Vereadores” é revelador de dois aspectos: o descontentamento com os governantes, com os vereadores e com a apatia da sociedade; e um indicativo de que o debate na entidade não produziu propostas capazes de instrumentalizá-la na disputa por um projeto de cidade que preserve a qualidade de vida de seus moradores.

A ausência de um diagnóstico consistente sobre as causas que estimulam práticas tradicionais do patrimonialismo no setor público e o descaso ou a privatização do espaço público na representação das Agências de Desenvolvimento aparece como um entrave para que este setor do mercado contribua para a qualificação do debate nas arenas da esfera pública onde se discute a política urbana. A ausência de uma tematização crítica sobre as limitações dos atores reais contribui para a reprodução de uma representação social em que a sociedade civil aparece idealizada, assim como os governos e os agentes do mercado. Esta representação não contribui para que se identifiquem as alternativas possíveis de mobilização visando às transformações apresentadas por este setor do mercado.

Na opinião do coordenador das Agências de Desenvolvimento:

A imprensa oferece uma visão do que está acontecendo (a loucura do trânsito, por exemplo), ela explica a realidade a seus usuários [e] Já existe um clima favorável por parte da mídia para a discussão dessa questão. A Rádio Gaúcha, por exemplo, debate o futuro do Rio Grande em encontros no

interior do Estado (Questionário recebido em 13/07/2011. Agências de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul).

Esta opinião revela a ausência de um senso crítico sobre como se produz a informação na sociedade dos meios de comunicação de massa, tomando-se como natural e neutra a abordagem que a mídia faz da cidade, sem problematizá-la. Este alinhamento automático com a abordagem da imprensa e o fato das Agências de Desenvolvimento não realizarem pesquisa para orientar a sua ação a torna refém da opinião de outros atores que produzem informações sobre a cidade, o que compromete sua autonomia. A observação dos fóruns de debate sobre a política de planejamento da cidade sugere que este atrelamento se estende a outros setores do mercado que julgam não ser necessário contratar pesquisas para qualificar a sua ação na relação com os governos, os políticos e os grandes grupos econômicos.

Não obstante alguns setores já contratam visando organizar a sua ação em um contexto mais diversificado e complexo, com é o exemplo do CDL, que representa os lojistas ⁹³.

5.5.2 A Representação do Setor Lojista

A seguir, analisaremos outro setor do mercado através da entrevista concedida pelo representante dos lojistas da cidade.

Para o diretor da Câmara dos Diretores Lojistas de Porto Alegre (CDL) ⁹⁴ a cidade moderna é aquela que propicia

⁹³ “A CDL Porto Alegre realiza no próximo dia 28 de outubro, no Plaza São Rafael, mais uma edição do Almoço do Varejo. Neste mês, o assunto será o Atlas do Varejo, uma completa radiografia do comércio de Porto Alegre com as oportunidades para investimentos no setor. O trabalho foi realizado pelo Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento de Mercado (IPDM), em conjunto com a CDL. [...] O Atlas dividiu a cidade, por geoprocessamento, em 30 áreas. Buscando combinar centros comerciais, regiões de perfil econômico semelhante e barreiras naturais. A partir da organização das regiões, foi possível analisar o comércio predominante, as oportunidades de crescimento e os segmentos já saturados. "O sucesso ou não de uma nova operação irá depender do potencial na região específica onde se pretende abrir o negócio, mas também do empenho do lojista", pondera Wilson Noer, presidente da CDL Porto Alegre. [...]” (Fonte: CDL News. Acessado em 01/03/2011).

⁹⁴ “A CDL [...] comemorou neste domingo, dia 9 de agosto, 49 anos de parceria com os lojistas da Capital. [...] Ao longo do tempo, a instituição se modernizou e ampliou sua atuação, que hoje não se restringe somente a representar e lutar pelas causas do setor varejista. Atuamos também na capacitação dos profissionais envolvidos com a atividade e no fomento de novas ações de visibilidade do setor. Vivemos em uma cidade que respira comércio. E seu nascimento tem muito a ver com o desenvolvimento desse segmento. O porto que faz a interface da Capital com o Guaíba é a maior expressão dessa tendência comercial da cidade. O caráter assumido por Porto Alegre como centro administrativo, industrial e financeiro do Estado também colabora para o nosso espírito varejista. Retomando a história do primeiro espaço destinado oficialmente ao comércio - o Mercado Público, em 1842 - vemos a velocidade com que o varejo se espalhou e se desenvolveu. Hoje, em nossa Capital, segundo o Atlas do Varejo, das mais de 45 mil empresas, 32,3% são da área do comércio e 54,5% de serviços. São mais de 986 mil metros quadrados destinados para venda e compra, mostrando a força do segmento. [...] Para finalizar, a CDL gostaria de agradecer o apoio das suas mais de quatro mil associadas e ratificar seu compromisso de

[...] qualidade de vida. O bem estar é o principal objetivo de uma cidade moderna, e o transporte é o principal elemento que garante qualidade de vida. Porto Alegre não tem um bom transporte, com critérios de qualidade, e uma boa mobilidade urbana. É um serviço desqualificado desde o comportamento dos motoristas até a higiene das lotações”. [Ele se diz usuário frequente de lotação e que] a zona sul não tem transporte hidroviário e que seria bom morar na zona sul e ter um bom transporte (Entrevista realizada em 1/03/2011. Câmara dos Diretores Lojistas de Porto Alegre).

Ele cita o exemplo de Charleston na Carolina do Sul (cidade com 110.483 habitantes, em 2000) que, segundo ele, tem uma boa malha viária que permite morar longe do trabalho (é uma cidade horizontal).

Segundo ele:

Faltou planejamento na cidade de Porto Alegre. Ainda não se assumiu que o centro é um canto, não é um centro [de toda a cidade]. Porto Alegre não tem projetos ou eles são antigos [cita as perimetrais]. Os governos não conseguem nem fazer o básico: fiscalizar a situação dos motores das lotações e os mosquitos da dengue. A Europa e a Espanha têm bons projetos. Falta discussão sobre os corredores de ônibus, por que os táxis não podem circular nos corredores? Por que tantas sinaleiras? Não temos uma inteligência de trânsito. Falta a integração. Mesmo quando tínhamos o mesmo partido nos governos municipal e estadual isto não aconteceu. O problema maior não é dinheiro, mas a falta de projetos integrados, um programa integrador de projetos. Falta mapear os centros de Porto Alegre, os lugares para onde convergem as pessoas e o porquê desta atratividade (Entrevista realizada em 1/03/2011. Câmara dos Diretores Lojistas de Porto Alegre).

Ele cita a tecnologia da informática e da internet como alternativa para o problema da mobilidade urbana, pois pode se levar informação e serviços até a casa do consumidor dos bairros. Alternativas como esta não estariam sendo aproveitadas pelos governos.

Para ele, uma cidade moderna se estrutura a partir da sua capacidade em garantir a mobilidade de seus habitantes nos trajetos que conectam os locais de moradia aos de trabalho, pois este é “o principal elemento que garante qualidade de vida”. O sistema de planejamento da cidade não teria superado a falta de integração dos projetos nem mesmo para realizar ações básicas para o bom funcionamento da cidade.

representatividade, defendendo os interesses da classe e proporcionando a troca de experiências entre o setor.” (FONTE: Presidente da CDL Porto Alegre. CDL News. Acessado em 01/03/2011).

A representação deste lojista tem como elemento positivo a ideia de que Porto Alegre é uma boa cidade para se morar e como negativo a ação dos governos que se mostram incapazes de resolver os problemas da mobilidade urbana que vem degradando a qualidade de vida na cidade.

Ele afirma:

Já tive mais orgulho de Porto Alegre. A iniciativa privada não vai organizada (com informações técnicas) para dialogar com o governo. Os Shopping Centers transformaram Porto Alegre na cidade com o comércio varejista mais saturado entre as capitais. O CDL contratou uma pesquisa e elaborou o Atlas do Varejo, mas não soube utilizar adequadamente para sensibilizar o governo e nada mudou (Entrevista realizada em 1/03/2011. Câmara dos Diretores Lojistas de Porto Alegre).

Ele reconhece que as pesquisas são muito pouco utilizadas, mas que são fundamentais para orientar a ação. Diz que agora se está percebendo isto. Já apresentaram projeto de georeferenciamento das atividades comerciais para a Prefeitura, mas o projeto não andou.

A representação do setor lojista sobre a incapacidade dos governos em resolver problemas básicos da cidade é coerente com as informações colhidas na análise do processo histórico de planejamento urbano que revelou a grande distância entre os planos e projetos apresentados para a opinião pública e os resultados alcançados. A ausência de atores municiados com dados e informações e capacitados para a disputa de projeto de cidade deixou para os governos a responsabilidade de apresentar os caminhos da modernização, que resultaram em estrangulamentos na mobilidade da cidade e na saturação do comércio varejista. Mas, nesta representação dos lojistas já se aponta para a necessidade da sociedade instrumentalizar-se com informações de qualidade se quiser mudar a sua tradicional relação de dependência com o governante, que se apresenta como o portador de soluções para os problemas da cidade, e qualificar os projetos implantados na cidade.

Não foi possível identificar a opinião do setor lojista sobre o comportamento dos empresários do transporte coletivo que, segundo o entrevistado, convivem com um serviço que compromete a qualidade de vida na cidade. Esta identificação é relevante na medida em que poderia indicar estratégias para mudanças que viriam beneficiar o comércio, seus trabalhadores e os consumidores da cidade. A percepção que só apresenta o diagnóstico do problema, mas não aponta para possíveis alternativas é mais um indicador de um contexto social que imobiliza os atores da sociedade civil e que não os capacita na busca de alternativas, independentemente dos governos e dos políticos.

5.5.3 A Representação de Cidade dos Agentes do Setor Imobiliário

Na impossibilidade de entrevistar o representante do SINDUSCON/RS ⁹⁵ realizou-se a análise de duas matérias publicadas em jornais de grande circulação que contém informações relacionadas com o espaço urbano e a cidade, tomando-as como elementos constitutivos da representação do setor imobiliário.

A abordagem do setor imobiliário sobre a cidade se restringe ao objetivo da construção e venda de imóveis. As estratégias das grandes empresas orientam-se para a busca de novos instrumentos de financiamento e reestruturação da gestão das empresas do setor, visando conquistar e garantir posições de liderança no mercado. O ANEXO X (Histórico das principais empresas do Mercado Imobiliário) apresenta as grandes mudanças, ocorridas nos últimos anos, nas empresas e no setor imobiliário e que representam uma resposta para a necessidade de ampliação do setor e da conquista dos novos consumidores urbanos que foram criados pelo novo ciclo de crescimento da economia que alargou o poder de consumo para os setores de menor renda. As afirmações, abaixo, dos executivos da Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário e da Cyrela Brazil Realty (dois dos maiores grupos do setor no Brasil), durante o evento promovido pelo IBEF de São Paulo, em outubro de 2007, são reveladores dos elementos principais que fazem parte da representação que o setor imobiliário tem da cidade.

[...] O diretor financeiro e de Relações com Investidores da Camargo Corrêa, Paulo Mazzali, contou que a companhia nasceu há 68 anos como construtora. Apostando na mudança da matriz energética do Brasil, construiu mais de 50% das hidrelétricas do país. Além disso, ele citou ainda, entre as obras de maior visibilidade, a ponte Rio-Niterói e Brasília. [...] No entanto, somente em maio de 2006, diante das condições do mercado, foi tomada a decisão de buscar *funding* no mercado de capitais. Até o final do primeiro semestre daquele ano, foram tomadas todas as providências para iniciar o processo de abertura de capital, realizada no dia 31 de janeiro de 2007. [...] Além disso, Mazzali afirma que as atividades com partes relacionadas foram resolvidas pré-IPO, como compra de terrenos e contratação auditada de construção com terceiros. [...] Mazzali afirma que a expansão de crédito é responsável pelo crescimento de vendas de imóveis residenciais, enquanto os comerciais contam com a estabilidade macroeconômica como incentivador. “No segmento de baixa renda está a maior perspectiva de crescimento do setor”, acrescenta. Ele afirma que o aumento da capacidade de pagamento é

⁹⁵ Foram realizadas quatro tentativas para a realização de entrevista ou de questionário, via e-mail. A primeira foi respondida e encaminhou-se o questionário. As demais tentativas foram de solicitação da devolução do questionário respondido, sem sucesso. Os contatos foram estabelecidos durante o segundo semestre do ano de 2011, sendo a última solicitação encaminhada para a ouvidoria do SINDUSCON em 22/12/11. Neste período, também foram contatadas a FEDERASUL e a FIERGS, sendo a última solicitação para a ouvidoria em 22/12/11.

fator chave desta expansão, alimentada pela queda da taxa de juros e aumento dos prazos de financiamento. Com isso, a demanda reprimida durante anos de incertezas e instabilidade começa a fazer negócios, investindo na compra da casa própria ou em melhorias de moradia. Como estimativa, Mazzali mostra que o volume de crédito disponível ao segmento imobiliário cresce aproximadamente 25% sobre 2006. A entrada de públicos de diferentes segmentos e regiões faz crescer a procura, enquanto o número de lançamentos cresce cerca de 30% em São Paulo e 25% no Brasil. As vendas crescem entre 10% e 15% no País. Com isso, o setor vive um momento de consolidação, com 28 *players* listados na Bovespa e novas empresas abrindo o capital. [...] No mercado comercial, os juros em trajetória declinante, a inflação sob controle e a variação gradual da taxa de câmbio possibilitam previsibilidade e planejamento de investimentos. Desta forma, cresce a demanda por incorporação, locação e venda de imóveis comerciais. (FONTE: IBEF NEWS. Novembro 2007. Acessado em 24/4/2012)

O relato feito pelo executivo da Camargo Corrêa, sobre o histórico de uma das maiores empresas do setor imobiliário e sua avaliação do contexto em que ela atua, cita cidades como Rio, Niterói, e Brasília como locais em que aconteceram as grandes obras da construtora (segundo ele, ícones da engenharia nacional) e São Paulo como o lugar onde vem acontecendo um grande volume de negócios do setor imobiliário.

Para a Cyrela Brazil Realty:

[...] Outro fator apresentado por Largman é o estoque de terrenos, com crescimento de 141% desde 2005. Hoje, a Cyrela conta com 7,2 milhões de metros quadrados de área para construir, sendo que 79% foram adquiridos por permuta, o que representa estoque suficiente para assegurar em média os próximos cinco anos de lançamentos. “Isso nos coloca numa posição de bastante vantagem competitiva. A filosofia da empresa é crescer. Estamos muito otimistas. Vendemos tanto quanto lançamos neste ano. A velocidade de vendas não pára de crescer desde 2004 dentro da Cyrela”, comemorou. Ele continua ao afirmar que o mercado residencial é o forte do setor, mostrando um déficit de 8 milhões de moradias no Brasil, que oferta em torno de 100 a 120 mil. Só para atender à demanda deste déficit quantitativo, Freitas prevê cerca de 10 anos sem considerar o crescimento do mercado atual. Para ele, a capacidade do mercado está tanto no segmento de baixa renda como no de classe média e média/alta. O déficit qualitativo diz respeito ao número de vezes que se muda de residência na vida. Em média, no Brasil, melhora-se de moradia 1,8 vezes na vida porque não existem condições macroeconômicas, enquanto em países integrantes do G7 esta média está entre 9 e 10 vezes. [...] Além disso, 30% da população do Brasil não possui casa própria, reforçando a demanda a ser explorada. (FONTE: IBEF NEWS. Novembro 2007. Acessado em 24/4/2012)

Na representação da Camargo Corrêa e da Cyrela as cidades são identificadas pelas suas grandes obras, pelo seu déficit de 8 milhões de moradias e como territórios que estocam os terrenos necessários para a realização dos seus investimentos. Esta abordagem das questões que ocorrem nas cidades (terrenos, moradias, obras de engenharia), apresentada em arenas organizadas visando a troca de informações e a formação da opinião do setor imobiliário, transforma a cidade em local de oportunidades de lucro para as empresas que se especializam na construção civil.

Como outros setores do mercado, em contexto de crescente disputa por consumidores, o setor imobiliário também se especializa, como é exemplificado no empreendimento da Rossi que busca conectar a necessidade de morar com o estilo de vida de “pessoas de espírito jovem e de atitude”. Para isso “desenvolveu estratégia de marketing e mapeou os lugares mais ‘descolados’ de Porto Alegre”, como descrito abaixo:

Rossi Estilo leva o conceito do empreendimento até seu público alvo. Para se comunicar com o público-alvo do seu mais novo empreendimento, a Rossi, uma das principais incorporadoras e construtoras do País, mapeou lugares ‘bacanas’ visitados pelas pessoas mais ‘descoladas’ de Porto Alegre e foi até lá com ações personalizadas para apresentar o Rossi Estilo. Voltado para pessoas de atitude, com espírito jovem e que se identificam com a prática de esportes e gostam de frequentar baladas, academias, salas de cinemas e salões de beleza da cidade, o projeto será o quinto lançamento do cobiçado bairro planejado Central Parque. A partir da próxima semana, a estratégia de marketing desenvolvida pela incorporadora para o Rossi Estilo irá movimentar a capital gaúcha. Durante as ações serão entregues brindes customizados com informações do empreendimento. Quem for ao cinema, nas salas GNC Iguatemi e GNC Moinhos, poderá saborear as famosas balas ‘Azedinhos’ durante a sessão. Já quem estiver na agitação das academias Top Fitness, Três Figueiras, Body One e Pro Gym se refrescará com uma garrafa de água mineral personalizada. Quem estiver curtindo a noite nas badaladas Pink Elephant, Meat e Wish ganhará chicletes personalizados com os conceitos do Rossi Estilo. Por fim, as mulheres que visitarem os salões de beleza Sexton e W Station terão a oportunidade única de participar do momento champagne e fazer um brinde especial com a Rossi enquanto cuidam do corpo e da mente. (FONTE:<http://www.rossiresidencial.com.br/empreendimentos/rs/porto-alegre/>. Acessado em 24/4/2012)

Para o setor imobiliário, a cidade é o lugar de investimentos cuja clientela se diferencia pela sua renda, pelo seu estilo de vida, e pelas suas preferências e gostos. Estes precisam ser conhecidos e incorporados nos produtos a serem ofertados pelo setor. As oportunidades de lucro ocupam uma posição central na representação do setor imobiliário e subordinam outras questões como a legislação urbana a este objetivo.

O artigo “Impactos Macroeconômicos do Capital imobiliário no Brasil e suas repercussões em uma cidade de porte médio: Campos dos Goitacazes” de (QUINTO E BARROS, 2008), apresentado no “VIII Seminário Internacional da Latin American Real State Society”, realizado em setembro de 2008, em São Paulo, aponta como determinantes para a realização dos projetos do setor imobiliário a formação de um Banco de Terras⁹⁶ em cada cidade e a reorganização das estruturas administrativas das Prefeituras, visando a atualização do cadastro dos imóveis urbanos e a estruturação de processos ágeis na liberação dos pedidos dos empreendedores do setor imobiliário.

Para os autores do estudo, as cidades não conseguiram capacitar-se para utilizar os instrumentos criados pelo Estatuto das Cidades, o que, se persistir, agravará os desequilíbrios urbanos com regiões saturadas de imóveis, de trânsito e de população e outras vazias. No caso de Porto Alegre, e provavelmente na grade maioria das cidades brasileiras, não se constituiu um Banco de Terras, a exemplo do que fez o mercado, para a aplicação do Estatuto das Cidades que prevê Áreas Especiais de Interesse Social⁹⁷.

As dificuldades enfrentadas pelo governo de Porto Alegre para utilizar os recursos disponibilizados pelo programa Minha Casa, Minha Vida (do governo federal), que segundo o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Rio Grande do Sul (SINDUSCON-RS) “ficou abaixo do esperado”, reforça a conclusão do estudo de (QUINTO E BARROS, 2008) e aponta a dificuldade do Estado, neste novo ciclo de expansão da economia e de rápido crescimento do número de imóveis urbanos, em reestruturar suas instituições de modo a acompanhar as demandas da sociedade civil por moradias. O mercado da construção civil respondeu com maior agilidade se reestruturando e habilitando para a utilização do crédito disponibilizado pelo governo federal.

O contexto apresentado pelos artigos analisados (o rápido crescimento da demanda habitacional e a reorganização do setor imobiliário) apresenta o Estado (organizado nas esferas federal, estadual, e municipal) como um ator com grandes dificuldades para incidir eficazmente sobre o projeto de cidade que vem sendo implementado no país. A organização das condições necessárias para o crescimento macroeconômico, como o controle da inflação,

⁹⁶ As grandes incorporadoras, que passaram a operar na bolsa de valores visando sua capitalização, formam joint-ventures com pequenas e médias empresas do setor imobiliário que conhecem o mercado local para a compra de terrenos visando constituir um estoque de áreas a serem utilizadas para a construção de imóveis.

⁹⁷ A Cartilha “Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade”, organizada por Raquel Rolnik, com textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis, editada pelo Ministério das Cidades, em 2010, apresenta para os municípios as estratégias e instrumentos do Estatuto das Cidades visando a construção de “moradia adequada e bem localizada”.

a redução dos juros, a geração de empregos, a inclusão dos setores sociais de baixa renda, e a disponibilização de financiamento para programas como o Minha Casa Minha Vida, pela esfera federal, não tem a mesma contrapartida da esfera local que se encontra desestruturada para garantir que o projeto de desenvolvimento não consolide projetos de cidades caracterizados pela fragmentação e segregação espacial.

Se esta tendência persistir o projeto de desenvolvimento nacional terá como resultado a construção de cidades desiguais marcadas por territórios de alta centralidade, muito valorizados, mas com os problemas típicos da gestão pública que não desenvolveu sua capacidade para a regulação das interações urbanas, e territórios desvalorizados que recebem a população de menor renda e que geram demandas sociais que tem alimentado as relações de clientela entre o eleitor e os políticos. E a democracia brasileira se consolidaria através de cidades de extrema desigualdade com eleitores e políticos envolvidos pelas relações de troca de favores que inviabilizam a construção de uma cidadania plena para todos e de uma cultura cívica que se libertou das necessidades materiais elementares.

5.5.4 A Representação de Cidade do Setor do Comércio Varejista de Rua

Para investigar a representação dos lojistas do comércio de varejo de rua analisou-se a matéria publicada no Jornal do Comércio de 29/11/2010.

Assim como para o setor imobiliário, também para o comércio das lojas de varejo de rua a política macroeconômica que expandiu a renda para as “classes C e D”⁹⁸ gerou um impacto econômico positivo que repercute no centro histórico da cidade. As afirmações dos lojistas revelam que a diferenciação e especialização também operam neste setor. As ruas por onde circulam as “classes C e D” tornam-se atrativas e disputadas pelo setor do varejo de rua e, segundo os representantes das principais redes, dão um retorno econômico equivalente ao dos shopping centers. As principais redes buscam se especializar localizando suas lojas nas ruas mais movimentadas por onde circulam estas novas camadas de consumidores. O setor aposta que “a revitalização do Cais do Porto, aumente as oportunidades, à medida que ruas menos movimentadas passem a concentrar mais fluxo de pessoas”.

Para os lojistas de rua “o centro é a menina dos olhos dos lojistas”. Neste território da cidade o

⁹⁸ Classe é uma categoria econômica definida pela renda domiciliar total da família. Ela é utilizada pelos institutos de pesquisa visando estratificar o universo de consumidores em níveis de renda que vão de A (mais alto), B, C, D, até E (mais baixo).

fluxo intenso e o potencial de consumo das classes C e D tornam local atrativo para novos investimentos. Que o Centro é o melhor local para se abrir uma loja de rua a maioria das pessoas concorda. O que poucas param para pensar é que neste bairro ocorre uma dinâmica bastante distinta dos demais pontos de venda da Capital. Por ali passam todas as classes sociais. Um grande fluxo de pessoas transita pelas ruas - e quase sempre obedece ao mesmo trajeto. Esta característica, que inclusive define o perfil econômico predominante dos transeuntes, é o que leva as redes de varejo a investir em mais de uma loja na região. É questão estratégica instalar duas ou mais unidades para alcançar os diferentes tipos de consumidores, ao mesmo tempo em que amplia e qualifica a rede de atendimento. Com a ascensão das classes C e D, o Centro de Porto Alegre se consolida como atrativo para os lojistas, motivando novos investimentos em mais de um ponto naquela área. Prova disso é a rede Marisa, que recentemente inaugurou uma loja na Rua dos Andradas. Com esta, a marca soma três unidades separadas por algumas quadras. Na Rua Voluntários da Pátria, a Marisa mantém outras duas lojas posicionadas praticamente lado a lado. Estabelecimentos separados por poucos metros de distância também são opção da Rainha das Noivas, Lojas Colombo, Rabush e por pelo menos mais uma dezena de redes. E é unanimidade: todas não perderiam a chance de abrir mais uma operação se a oportunidade surgisse. “O consumo é bárbaro e o crescimento da classe C, principalmente, é um motivador para investir na região”, explica Luiz Roberto Rodrigues, superintendente da Rainha das Noivas. “Não está em nosso plano de expansão inaugurar outra loja no Centro, mas, se surgisse uma oportunidade em um ponto destacado, como na Voluntários da Pátria, iríamos aproveitar, pois o retorno é garantido”, ressalta o executivo da rede que possui lojas na Vigário José Ignácio, Dr. Flores e Andradas. Segundo ele, a emergência das classes C e D e o alto fluxo de pessoas proporcionado pela proximidade dos terminais de ônibus e lotação tornam a filial da Voluntários da Pátria uma das líderes em vendas, superando até mesmo a operação da Rua dos Andradas. “O público que circula na Dr. Flores, por exemplo, é diferente da Vigário José Ignácio, que é mais popular e se assemelha ao da Voluntários da Pátria”, compara Rodrigues, explicando que o mix de produtos em cada loja é diferenciado e sazonal para atender ao perfil dos consumidores. (FONTE: Jornal do Comércio. 29/11/2010.)

Nesta representação, o centro da cidade aparece como um espaço de oportunidades para a realização de lucros, bastante cobiçado pelos lojistas. É um lugar de venda de mercadorias para todas as classes de renda que dá retorno equivalente ao dos shopping centers. Cada rua se diferencia pela classe econômica que por ali circula. Equipamentos como um terminal de ônibus são vistos como elementos que valorizam o lugar, pois a circulação de pessoas que utilizam o transporte público aumenta a circulação de clientes pela rua. As ruas se diferenciam pelo seu valor de mercado como informa o supervisor comercial da Prodomo Imobiliárias:

A demanda de empresários interessados é enorme, mas a oferta é muito pequena”, confirma Cesário Teixeira de Oliveira, supervisor comercial da

Prodomo Imobiliárias. Segundo ele, a “menina dos olhos” dos varejistas é Rua dos Andradas, seguida pelas perpendiculares Dr. Flores, Vigário José Ignácio, Marechal Floriano, e as paralelas Salgado Filho e Otávio Rocha, entre as mais cobiçadas (FONTE: Jornal do Comércio. 29/11/2010).

O fluxo grande de pessoas circulando pelas ruas é fundamental para a realização dos objetivos dos lojistas e o comércio de rua dos camelôs aparece como um fator de insegurança, com se pode avaliar na matéria abaixo.

[Para] a Rabush, do segmento de moda feminina, [...] o bairro suporta mais de uma operação, tem retorno parecido com o dos shopping centers e exige investimentos mais baixos. “Além disso, o Centro está [...] mais seguro [...]. A retirada dos camelôs do meio das ruas diminuiu muito o risco, especialmente os relacionados a pequenos furtos”, avalia Debus. [...] O fluxo de pessoas colabora para que o bairro carregue a fama de liderar nas vendas do varejo. (Fonte: Jornal do Comércio. 29/11/2010.)

Para o setor imobiliário, o centro histórico perdeu atratividade por não ter mais terrenos para a venda, mas ele ainda mantém seu potencial para o comércio e para grandes projetos na Orla do Rio Guaíba.

O gerente de aluguéis da Auxiliadora Predial, Alexandre Arruda [...] a expectativa é que, com a revitalização do Cais do Porto, aumentem as oportunidades, à medida que ruas menos movimentadas passem a concentrar mais fluxo de pessoas. [...] Mas se os pontos existentes estão indisponíveis, por que os empresários não investem, comprando terrenos? “O Centro deixou de ser atrativo como local de novos empreendimentos, porque não existem mais terrenos disponíveis em vias movimentadas.” A afirmação é de Gilberto Cabeda, vice-presidente de comercialização do SECOVI-RS. Segundo ele, pela primeira vez em muitos anos, o bairro foi superado em oferta de imóveis avulsos para venda, sendo suplantado pelo Petrópolis, que há seis meses é o principal fornecedor do gênero. “Nos últimos anos alguns terrenos surgiram no Centro em função da demolição de casas e prédios, mas todos viraram estacionamentos e sem grande atração para investimentos pelo baixo fluxo de pessoas”, explica. (FONTE: Jornal do Comércio. 29/11/2010.)

Esta representação explica a adesão dos lojistas, assim como do setor da hotelaria que participou do Fórum de Entidades na revisão do Plano Diretor, ao projeto do governo municipal de revitalização do Cais do Porto e da Orla do Rio Guaíba, pois esperam que estes projetos aumentem a atratividade do centro através do aumento do fluxo de pessoas. Apostase na capacidade de atração destes grandes projetos, ainda que não se apresentem estudos ou

dados sobre quais serão as faixas de renda que passarão a circular em cada região do centro histórico e em que horizonte de tempo estima-se que isto ocorrerá.

Ainda na perspectiva do mercado, é importante trazer algumas informações sobre a mídia local. A cidade de Porto Alegre tem como principal grupo de comunicação o Grupo RBS (Rede Brasil Sul), afiliado à Rede Globo. A cidade tem ainda: os canais de televisão Rede Pampa de Comunicação, TV Bandeirantes Porto Alegre, TV Record Porto Alegre, SBT Porto Alegre, TV Urbana, Ulbra TV, TV Educativa de Porto Alegre, TV Assembleia Gaúcha, TV Universidade de Porto Alegre; 29 emissoras de rádio AM e FM; 3 rádios comunitárias; e os jornais Correio do Povo, O Sul, e o Jornal do Comércio. (WIKIPÉDIA. Acessado em 30/04/2012)

Segundo as informações do grupo, a RBS é a maior rede regional da América Latina e o segundo maior empregador de jornalistas do país que opera rádio, televisão, jornal, Internet, serviço de informação e uma fundação social. É um grupo que se especializa em: televisão, rádio e jornais orientados para o público em geral (RBS TV e RBS TV Caxias do Sul atingem 16 milhões de telespectadores – é a maior afiliada da rede Globo e o jornal Zero Hora é líder em leitura no Rio Grande do Sul); para o público do meio rural (Canal Rural – cobertura nacional e focada no agronegócio, e Rural AM); para públicos diferenciados de classe média (TVCOM com produção cultural, esportiva e política totalmente local); para o jornalismo e o esporte (segundo o grupo, a Rádio Gaúcha é líder de audiência entre as “classes A e B” da grande Porto Alegre); para o público jovem (segundo o grupo, a Rádio Atlântida conta com 13 emissoras, e é orientada para um público entre 15 e 29 anos das “classes A e B” do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e a Rádio Cidade é orientada para os jovens da “classe C”); para o público adulto “formador de opinião, exigente e de extremo bom gosto” das “classes A e B” (Itapema FM e CBN – 24 horas de jornalismo); para as “classes populares” (Rádio Farroupilha e Diário Gaúcho); e para as regiões do estado como o Pioneiro (Serra Gaúcha) e Diário de Santa Maria (região central do Rio Grande do Sul). O grupo dispõe de uma plataforma digital com 10 portais como o ClicRBS, o Hagah, o Pense Imóveis (site de busca de ofertas de imóveis), o Pense Carro, o Pense Empregos, etc., e uma empresa de marketing. A RBS Publicações está voltada para a cultura e a história regional e temas como arquitetura e decoração, turismo e culinária. A Orbeat Music divulga a música e a cultura regional, como o selo fonográfico Galpão Crioulo Discos. A Vialog é uma empresa de logística que garante o transporte dos jornais e produtos do grupo. A Mídia Gráfica garante a impressão dos oito jornais diários do grupo. A HSM Educação oferece “educação executiva nas modalidades

presencial e in company”, tem sua sede em São Paulo, e reúne os “maiores pensadores e influenciadores do mundo empresarial”. A RBS Eventos organiza eventos como grandes shows musicais, seminários, congressos, gastronomia, corridas, etc. Entre os projetos culturais apoiados pelo grupo estão a Jornada Nacional de Literatura de Passo Fundo, a Bienal do Mercosul e a Feira do Livro de Porto Alegre. O “Portal Social” é uma ferramenta da web que objetiva mobilizar a comunidade para investimentos em “projetos sociais” e “ampliar a credibilidade do processo de doação”. O grupo realiza ainda campanhas como “Crack, nem pensar”, “Campanha de Final de Ano”, “Semana Farroupilha”, “Eleições”, “Violência no trânsito: isso tem que ter fim”, e “Educar é tudo”. (FONTE: <http://www.gruporbs.com.br/>)

Como ocorre com o setor imobiliário, também a mídia se especializa rapidamente buscando atingir públicos de toda região sul do país e de todos os estratos sociais, o que aumenta o seu poder de influência sobre a opinião pública.

O processo de modernização da sociedade cria públicos que se diferenciam em suas preferências culturais, caracterizados por diferentes estratos de renda, de idade, de gênero, e regionais, que os meios de comunicação, o setor imobiliário e o comércio identificam e levam em conta através da oferta de produtos diferenciados. De outra parte, o Estado tem encontrado grande dificuldade para responder a esta diferenciação, como mostraram as análises relacionadas com a habitação para os estratos de baixa renda.

A modernização da cidade está sendo orientada pelo mercado imobiliário (seus interesses e preferências), com o Estado perdendo capacidade de regulação deste processo e os movimentos organizados da sociedade civil lutando defensivamente contra a perda de qualidade de vida nos bairros com boa infraestrutura e oportunidades (culturais, de emprego, etc.) ou reivindicando infraestrutura e moradia para os bairros onde se concentra a população de menor renda.

5.6 A REPRESENTAÇÃO DO SINDICATO DOS ARQUITETOS DO RS - SAERGS

O entrevistado foi indicado pelo Sindicato dos Arquitetos do RS - SAERGS⁹⁹ para responder ao questionário que foi encaminhado à direção sindical. Ele não quis responder o

⁹⁹ Na década de 70, os sindicatos de arquitetos realizaram um trabalho junto aos profissionais liberais e, nos anos 80, se voltaram para lutas políticas pela redemocratização do país, para as questões sociais e para a negociação coletiva dos arquitetos e empregados, nessa época, o grupo de maior peso na categoria. Aos poucos, esse papel foi mudando. O número de profissionais empregados foi diminuindo e os acordos coletivos passaram a ser negociado principalmente por sindicatos maiores. Enquanto isso aumentou o número de profissionais terceirizados e autônomos, carentes de apoio e de serviços, sentindo cada vez mais a necessidade de valorizar a profissão. Ao longo dos anos, os sindicatos de arquitetos vêm alternando o seu perfil de atuação, acompanhando

questionário e preferiu realizar uma entrevista ¹⁰⁰. Entretanto, recebeu e leu o roteiro de questões propostas. A entrevista iniciou com o representante da direção sindical informando que o SAERGS ainda não tem assento no Conselho do Plano Diretor, mas, atualmente, está se articulando com outros sindicatos e centrais sindicais (CUT, FORÇA SINDICAL, CGT) para mudar esta situação.

Segundo ele:

O ofício do arquiteto é discutir a cidade. A gente tem que fazer esta disputa. O projeto de esquerda de cidade ainda não aparece, mas é uma referência. O sindicato deve ocupar lugar confrontando-se com o seu principal adversário que é o sindicato dos corretores de imóveis que tem a cidade como mercadoria, ou o projeto da cidade da copa, ou a cidade como empresa. De outro lado temos a cidade dos movimentos (o morro Santa Tereza, o Pontal do Estaleiro), a cidade mais polis, mais política, a cidade do bem viver. O Plano Diretor é um bom palco para este debate. Agora, **nunca se debateu um projeto de cidade entre os arquitetos. O sindicato dos corretores de imóveis sabe manobrar bem o discurso da cidade como mercadoria e o discurso ambientalista é que tem organizado o movimento na disputa de projetos e no debate urbanístico, mas não se articula com o debate sobre o índice construtivo, a taxa de ocupação, e sobre a cidade que a gente prefere** (Entrevista realizada em 17/10/11. Sindicato dos Arquitetos do RS – SAERGS. Grifos nossos).

Na representação do Sindicato dos Arquitetos aparece a falta de tematização da cidade (como totalidade que relaciona as preferências dos indivíduos que nela produzem, consomem e convivem com o ambiente natural e com as obras nela construídas) entre os profissionais (arquitetos) que o processo histórico de planejamento urbano de Porto Alegre atribuiu um papel destacado.

Segundo o entrevistado, as Universidades não estão formando arquitetos de modo a qualificá-los para a atividade de planejamento urbano, mas sim para o desenho de projetos que buscam inspiração mais na imaginação dos profissionais e muito pouco no estudo da diversidade urbana.

O projeto para o arquiteto é o desenho. **O arquiteto pensa que um bom desenho resolve o problema da cidade.** A Vila Areia é um exemplo de que ainda não se integra o projeto na cidade. O arquiteto parte da sua imaginação

as transformações da categoria e das relações de trabalho. Hoje em dia, além de desenvolver atividades tradicionais como participar de negociações coletivas e lutar pelo salário mínimo profissional, os sindicatos vem dispensando maior atenção aos prestadores de serviços, para a informação e o apoio ao profissional, para o mercado de trabalho, para a educação continuada, entre outros temas. Além disso, os sindicatos mantêm uma atuação política em defesa da Reforma Urbana e da Cidadania, buscando contribuir com os movimentos populares em busca de maior justiça social.” (FONTE: <http://sindicatos.siteprofissional.com/>. Acessado em 2/5/2012).

¹⁰⁰ A entrevista foi realizada em 17/10/11.

sobre como se deve construir em um lugar [...] os técnicos já sabem como deve ser o projeto para uma boa sociedade [...] mas todos devem opinar sobre a cidade, o espaço da divergência, da disputa de projetos [...] este debate fica eclipsado [...] não é possível o empresário negociar com o vereador os índices construtivos. E isto tem a ver com a formação do arquiteto. Até os anos 1920, 1930 e 1940 quem fazia o planejamento urbano eram os engenheiros (Paiva e Faria). Nove disciplinas obrigatórias disponíveis para os estudantes de arquitetura são de projeto de arquitetura, quatro são de projeto de modernismo e apenas uma é de planejamento urbano e urbanismo em um dos programas de urbanismo mais antigos do país. Li apenas uma vez sobre o Orçamento Participativo na Universidade em uma disciplina de um sociólogo que dá aula para os arquitetos. Em um debate sobre texto de Bobbio, 80% dos estudantes se posiciona a favor de uma concepção liberal de sociedade, a liberdade de pensar, de exercício profissional, de ação individual. Volta a primazia do desenho sobre a escolha social (Entrevista realizada em 17/10/11. Sindicato dos Arquitetos do RS – SAERGS. Grifos nossos).

Ele se refere ao dilema do arquiteto diante da cidade

Para falar sobre a construção de um barco, chama-se o construtor de barcos, para a construção de uma casa o construtor de casas, mas para falar da cidade todos podem falar sobre ela, pois todos tem algo a dizer sobre ela, não é uma questão de projeto, mas sim de opção social, é uma disputa (Entrevista realizada em 17/10/11. Sindicato dos Arquitetos do RS – SAERGS).

Também na representação do Sindicato dos Arquitetos a ênfase é dada para o projeto físico de cidade, com o arquiteto se dedicando ao desenho urbano em detrimento de um projeto político de cidade. Tem, ainda, destaque a fragmentação dos atores que se manifesta em discursos que não dialogam entre si, como o discurso dos ambientalistas, o discurso dos urbanistas e o discurso político do projeto de cidade.

O discurso ambientalista conseguiu se fortalecer, mas não se conseguiu se articular com o urbanístico e com a discussão de um projeto de cidade. Esta fragmentação tem estreitado a atuação do arquiteto, precisamos articular os discursos e construir outro discurso diferente daquele das remoções para longe do centro. Hoje temos dificuldade para trazer os arquitetos para o debate, mas temos muitos arquitetos em movimentos ambientais. Podemos juntar médicos, ambientalistas, urbanistas, ciclistas como visões diferentes. Os atores estão sendo fragmentados pela lógica das instituições atuais. O arquiteto precisa desconstruir parte de seu discurso ao conversar com o sociólogo, mas é preciso construir o discurso articulador (Entrevista realizada em 17/10/11. Sindicato dos Arquitetos do RS – SAERGS. Grifos nossos).

Para o entrevistado, a Copa de 2014 “estrita” o debate sobre as alternativas para o futuro da cidade.

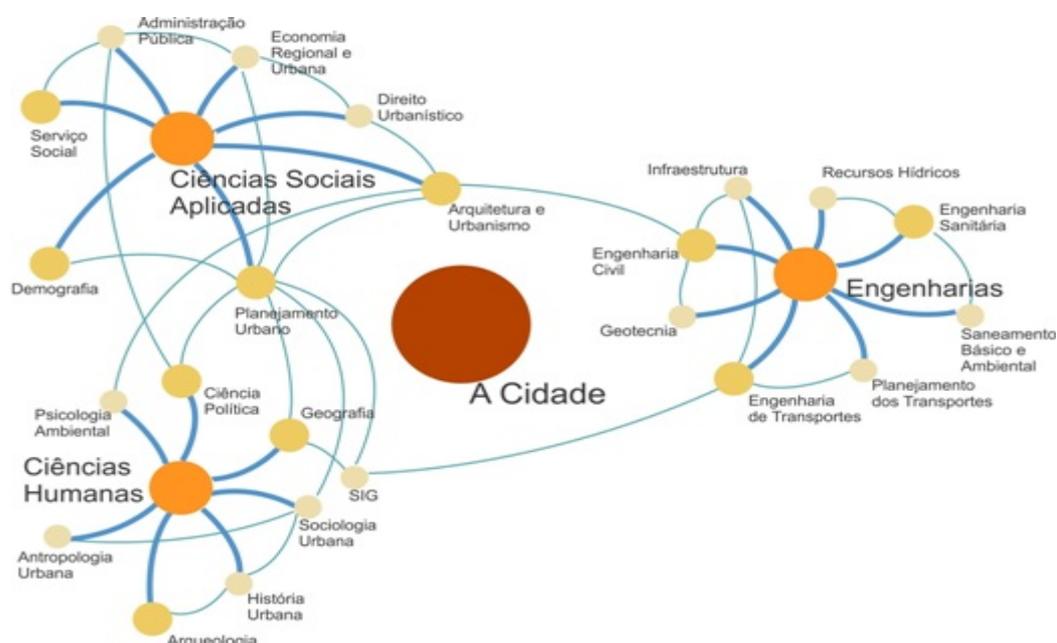
Temos o caso da Copa que isenta de impostos os grandes e cria zonas de reserva de mercado no entorno dos estádios. É preciso unificar a partir das lutas fragmentadas. [...] A Copa é uma estratégia para o estreitamento do debate sobre alternativas para a cidade, sobre as diferentes soluções para a cidade, os diferentes caminhos possíveis para o futuro da cidade. Esta difícil fazer uma parada crítica para fazer um debate e construir uma linha e fugir da correria desesperada. As redes precisam buscar convergências e é necessário o rompimento da formalidade, inventar outras formas de fazer como as contestações de Seattle, das redes sociais, formas de envolvimento mais informais, mais flexíveis e menos burocráticas, com o uso de novas tecnologias da internet conectando atores fragmentados a partir de habilidades e pontos de vista comum (Entrevista realizada em 17/10/11. Sindicato dos Arquitetos do RS – SAERGS).

No contexto atual, tem prioridade o debate público das obras da Copa, seguindo a tradição do processo histórico de planejamento que priorizou a realização de obras físicas na cidade. O debate sobre os caminhos alternativos para o desenvolvimento da cidade ou saem da pauta ou são transformados em discussões que não se desdobram em transformações na política de planejamento urbano, como os debates que o Fórum de Entidades realizou na revisão do Plano Diretor e as entidades da sociedade civil no V Congresso da Cidade.

O diagnóstico sobre a fragmentação dos saberes acerca da cidade é algo que vem sendo problematizado, como mostra a análise do Observatório das Metrópoles e a FIGURA 7 sobre as áreas de atuação das agências de financiamento do país.

A análise das áreas de atuação do CNPq e CAPES indica a atomização dos saberes necessários à gestão das nossas cidades. O leitor pode encontrar a imagem desta pulverização consultando o diagrama das subáreas do CNPq/CAPES abaixo que deveriam estar mobilizadas de maneira articulada para a produção do adequado saber urbano. A segunda causa é a inexistência da formação desde a graduação do profissional da cidade (FONTE: Artigo “Profissional da cidade e o saber urbano: desafios à ciência, tecnologia e inovação”. Observatório das Metrópoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>. Acessado em 2/5/2012)

FIGURA 7 - A fragmentação dos saberes sobre a Cidade.



Fonte: <http://www.observatoriodasmetroles.net/>.

Na entrevista ¹⁰¹ realizada com professora de arquitetura da PUCRS destaca-se a preocupação com a paisagem urbana como constituinte da identidade da cidade, o descaso dos setores econômicos, a desinformação sobre o urbanismo dentro do CREA, e a falta de poder dos arquitetos para influenciar na arquitetura da cidade.

Para ela:

O urbano é influenciado pelo social e a arquitetura sozinha não pode resolver problemas sociais. O moderno e o contemporâneo caracterizam-se pela fragmentação [...] o objeto da arquitetura é fragmentado, a cidade é muito fragmentada visualmente [...] a gente não tem uma continuidade. Os planos diretores condicionam um tipo de arquitetura e as reformulações do Plano Diretor estimularam uma miscigenação [...] mais dinâmica [...] mas uma descontinuidade visual. O Plano Diretor dá apenas diretrizes, mas quem vai construir a cidade são algumas construtoras com mais poder. A paisagem como constituinte da identidade da cidade não é preocupação do setor econômico que se preocupa em vender. [...] A nova entidade exclusiva dos arquitetos ¹⁰², desvinculada do CREA ¹⁰³, pode dar mais poder aos arquitetos

¹⁰¹ Entrevista realizada em 23/09/11.

¹⁰² A arquiteta se refere ao “O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul – CAU/RS, criado com a Lei nº 12.378 de 31 de dezembro de 2010, que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo no país. Autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, o CAU/RS possui a função de “orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de arquitetura e urbanismo, zelar pela fiel observância dos

para influenciar na arquitetura da cidade. [...] Existe muita desinformação sobre o urbanismo mesmo dentro da entidade como o CREA (Entrevista realizada em 23/09/11. Arquitetura. PUCRS).

Na representação da arquitetura, a vinculação dos arquitetos ao CREA, uma entidade onde domina a visão dos engenheiros (que dá ênfase para as obras físicas), aparece como um importante determinante para explicar o confinamento da visão dos urbanistas que tem preocupação com a paisagem urbana, as áreas de interesse cultural e de interesse social.

Neste sentido a representação dos engenheiros se ajusta aos interesses dos grupos que representam o setor imobiliário e as empreiteiras das grandes obras que vêem a cidade como um “canteiro de obras” em que a paisagem, a memória cultural e o meio ambiente são secundarizados. Esta perspectiva sempre foi valorizada pelos governos municipais que, no início do século XX, com o crescimento da cidade, criaram a Secretaria de Obras para se responsabilizar pelo planejamento da cidade.

A formação dos profissionais da arquitetura, que se especializam em paisagismo urbano e no desenho de projetos, se distancia da tematização da cidade como objeto de análise de uma ciência urbana que busca compreender e apresentar soluções para contextos sociais complexos, deixando espaço para o avanço do pragmatismo econômico do mercado e do cientificismo da engenharia.

5.7 A REPRESENTAÇÃO DE CIDADE E PLANEJAMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

O primeiro entrevistado ¹⁰⁴ selecionado como representante dos movimentos da sociedade civil é líder comunitário e representante da região de planejamento que corresponde ao Centro Histórico da cidade. Teve atuação destacada na última revisão do Plano Diretor, como representante dessa região de planejamento, no Fórum de Entidades, que representou a sociedade civil junto ao Legislativo. Atuou durante todo o processo de revisão mantendo contato permanente com as lideranças comunitárias, os vereadores e os técnicos do Executivo, sendo uma das lideranças que mais tem conhecimento sobre este processo.

princípios de ética e disciplina da classe em todo o território nacional, bem como pugnar pelo aperfeiçoamento do exercício da arquitetura e urbanismo” (§ 1º do Art. 24º da Lei 12.378/2010)”. (FONTE: <http://www.caurs.org.br/>. Acessado em 2/5/2012).

¹⁰³ Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

¹⁰⁴ Ele recebeu o roteiro com as 21 questões, mas preferiu encaminhar as oito respostas aqui apresentadas, que retornaram em 26/03/2012.

Na representação desta liderança, se localiza no final da década de 1980 as mudanças no Plano Diretor que flexibilizaram os controles da legislação em benefício dos interesses do mercado.

Discutindo o Plano Diretor com os mais velhos, cheguei à informação de que as grandes alterações havidas no Plano Diretor da cidade ocorreram no ano de 1987, através de emendas introduzidas pelo então Prefeito Alceu Collares¹⁰⁵, que permitiam, entre outras coisas, a venda de índices construtivos, extrapolando o permitido pela lei, excepcionalizando pontualmente empreendimentos, a critério da administração (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento).

Segundo sua representação do processo de planejamento, existe um lobby formado pela especulação imobiliária e a mídia que tem acesso privilegiado à todas as instâncias em que se decide sobre a política urbana.

A abordagem da imprensa é refém de seus maiores anunciantes: a especulação imobiliária. Este lobby poderoso “patrola” a Prefeitura, a Câmara, e até mesmo as Organizações Sociais. Este lobby poderoso dos grandes empreendedores, através de suas organizações, está altamente qualificado para a participação, que tem franquias em todos espaços de poder, técnicos à disposição e acesso privilegiado à mídia, enquanto as organizações populares, muitas vezes não possuem nem a informação dos acontecimentos, nem acesso ao centro de poder. Quem decide são os grandes empreendedores imobiliários e a mídia, esta por conveniência indireta (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento).

Em sua representação, a política urbana, segundo a última revisão do Plano Diretor, manteve aspectos que, segundo ele, são nocivos para a cidade e não regulamentou outros que são fundamentais para os movimentos sociais, como:

As **alturas**, pois foram autorizadas edificações muito mais altas, principalmente em bairros consolidados cujas áreas possuem elevado valor de mercado. O acréscimo de altura resultou no aumento da densificação, o que acarretou a saturação da estrutura viária, com profundo impacto na mobilidade. Também a estrutura de coleta e destino de resíduos sólidos da cidade foi saturada, não dando resposta à produção concentrada de resíduos, o que se refletiu inclusive no sistema de drenagem da cidade. A **descentralização**, com a indução à consolidação de centros de bairros, refletiu-se na subutilização do Centro. Inúmeros imóveis destinados à

¹⁰⁵ Alceu Collares foi o primeiro prefeito de Porto Alegre após a redemocratização do país e também o primeiro prefeito negro da capital gaúcha. Governou de 1986 a 1988 em um mandato de apenas três anos criado para ajustar o calendário eleitoral brasileiro.

instalação de escritórios de serviços e de profissionais autônomos, que migraram para os bairros, ficaram praticamente abandonados, não utilizados ou subutilizados. Isto trouxe ao centro uma sensação de abandono, após o horário comercial. E o **Banco de Terras** que não saiu do papel (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento. Grifos nossos).

Segundo ele, vários instrumentos de interesse dos movimentos sociais foram conquistados através da luta do Fórum de Entidades.

A Habitação de Interesse Social com vários dispositivos introduzidos no PDDUA, que auxiliam na solução dos problemas relativos à moradia popular, o foram por força da aprovação da nova Lei Orgânica do Município, em 1990. Podemos arrolar: Áreas Especiais de Interesse Social, Direito Real de Uso, Banco de Terras, Função Social da Propriedade, Participação Popular no Planejamento Urbano, entre outros. Todos estes instrumentos foram conquistados com muita luta das organizações sociais que atuaram no Fórum Municipal de Entidades da Câmara Municipal (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento).

A sua representação de participação e gestão participativa destaca a tradição autoritária dos governantes e dos atuais fóruns de participação que “escutam mas não ouvem” a população, a qualificação das lideranças dos movimentos sociais e o despreparo do Estado para o planejamento participativo.

Existe, porém, uma tradição autoritária na gestão pública, que leva os mandatários a escutarem o povo, mas não ouvirem suas aspirações. Assim funcionam as Audiências Públicas, os Fóruns Regionais de Planejamento e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. A maioria delas [lideranças do Movimento] esta preparada para participar na gestão do desenvolvimento urbano, quem não está é o Estado. Afirmo isto com toda segurança, pois tenho absoluta convicção que a grande maioria das lideranças do Movimento conhece a realidade e as necessidades de seus representados e é só isso que deve ser exigido dos mesmos. O conhecimento técnico não é obrigação da liderança popular. Quem tem que ter capacidade de dialogar com a população demandante e explicar razões técnicas, esgotando alternativas, é o Poder Público. Somente através da prática da gestão participativa é que virão à tona todos os conflitos existentes na produção da cidade. Só promovendo a síntese destas contradições é que o gestor poderá atingir um nível de contentamento mais equânime, com maior equilíbrio entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais. O grande desafio da Cidade contemporânea está colocado é para o Poder Público. Ele é que deve promover o Planejamento Participativo. Propiciar o encontro e o debate permanente do desenvolvimento urbano seja nas questões estratégicas da cidade, nos Fóruns das Regiões de Planejamento, no CMDUA, como nas questões pontuais de implantação de empreendimentos de grande impacto urbano (Audiências Públicas, EIV, etc.). Reunir organizações sociais e ouvir

as demandas dos diversos setores, aportar conhecimento técnico ao debate e ter a sensibilidade necessária para promover a síntese que resultará em maior sustentabilidade social, ambiental e econômica, este é papel dos governantes (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento).

Em sua representação, o desconhecimento das leis e a dificuldade em compreendê-las é uma questão menor para os movimentos sociais.

Existem questões menores, como o desconhecimento das leis e até mesmo a dificuldade de compreensão da linguagem excessivamente técnica o que transforma o texto das leis numa linguagem hermética, muitas vezes indecifrável (Questionário recebido em 26/03/2012. Líder comunitário e representante da região de planejamento).

A representação desta liderança comunitária enfatiza a persistência da tradição autoritária na gestão pública. Uma tradição que inibe o potencial da participação prevista na legislação urbana. Esta representação é coerente com o resultado da análise do processo histórico de planejamento e da observação do funcionamento das Audiências Públicas, dos Fóruns Regionais de Planejamento e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Os novos instrumentos e arenas de participação não romperam com as práticas tradicionais autoritárias, mas criaram arenas especializadas em ouvir a população sem, contudo, incorporar suas principais demandas na política de planejamento da cidade.

A representação de que a maioria das lideranças do movimento social esta preparada para participar na gestão do desenvolvimento urbano pode ser considerada parcialmente verdadeira, pois não apresenta as limitações dos movimentos que se mostram um entrave para a mudança da política de planejamento urbano. As observações realizadas nos debates no Fórum de Entidades, nos grupos de trabalho, nas Audiências Públicas, nos Fóruns Regionais de Planejamento e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental indicaram que as lideranças comunitárias mais qualificadas tem um maior conhecimento sobre a realidade de seu bairro e região do que os representantes do governo, os vereadores e os técnicos. Mas lhes falta uma visão mais geral sobre a cidade e, principalmente, uma visão crítica sobre os conceitos manipulados durante as disputas que desenham o perfil da política de planejamento da cidade. Ao contrário do que pensa a liderança comunitária entrevistada, este estudo mostrou que estas carências tornam as lideranças reféns de propostas que não tem a capacidade de responder positivamente às suas demandas. Um exemplo é o projeto Minha Casa, Minha Vida, que nos debates do V Congresso da Cidade, realizado em 2011, revelou o

conflito entre construir habitações de interesse social e o projeto de cidade que disponibiliza áreas distantes das oportunidades de emprego e culturais para os setores de baixa renda.

As observações das arenas de participação revelaram a separação e a desarticulação dos que decidem investimentos no Orçamento Participativo e aqueles que decidem sobre o planejamento da cidade.

A análise das pesquisas realizadas pela UFRGS/OBSERVAPOA ¹⁰⁶ indica que o Orçamento Participativo vem perdendo capacidade de autoreflexão crítica (uma das características fundamentais para uma sociedade civil autônoma, segundo Cohen-Arato), colocando em risco a sustentabilidade do processo participativo de tomada de decisão. O governo controla o processo que alimenta a rede de participação ¹⁰⁷ com informações, não disponibilizando aquelas que são fundamentais para a constituição de uma opinião qualificada e para o empoderamento dos membros da rede, como no caso relatado por uma delegada do Orçamento Participativo que deu o exemplo da impossibilidade de acessar os dados do seu bairro para poder discutir com o governo. A disponibilização das informações nos tempos exigidos pelos ciclos de discussão e formulação do orçamento pelo Executivo, Legislativo e Orçamento Participativo e pelo processo de revisão do Plano Diretor é uma das principais demandas das lideranças comunitárias, das lideranças de bairros de “classe média” e dos ambientalistas. As exigências colocadas pela disputa por uma política de planejamento urbano que torne a cidade menos desigual e fragmentada tornam o conhecimento que as lideranças dos movimentos sociais têm da realidade e das necessidades de suas comunidades insuficientes para fazer transformações radicais nesta política pública. Deixar para o Estado e os governos a produção, apropriação e interpretação do conhecimento técnico é abdicar da construção de um saber autônomo que tem capacidade para acompanhar e interpretar o conhecimento produzido sobre a cidade de modo a produzir uma opinião própria que não depende de intérpretes externos. Manter as competências que são do Estado e dos governos não significa centralizar as informações na burocracia e no governante, se tivermos como modelo interações mais equilibradas e autônomas entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. O exemplo dos agentes do mercado é revelador desta necessidade: contratam

¹⁰⁶ O Observatório da Cidade de Porto Alegre (Observapoa) tem sua estrutura administrativa mantida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e tem como entidades participantes a UFRGS, o DIEESE e o Orçamento Participativo. Ele tem, entre outros, estes objetivos: disseminar o conhecimento sobre a cidade; colaborar para a elaboração de políticas públicas; avaliar a gestão participativa em termos de capital social e de empoderamento do capital humano local; capacitar agentes públicos e lideranças comunitárias quanto às informações da cidade, ampliando o nível de conhecimento acerca da realidade local; construir indicadores para os observatórios do Projeto OIDP. (FONTE: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>. Acessado em 3/5/2012).

¹⁰⁷ Compõem a rede de participação: O Conselho do Plano Diretor, as Regiões de Planejamento e o Orçamento Participativo.

consultorias e assessorias visando produzir suas próprias informações que são utilizadas nas arenas de disputa e na mídia.

A observação das arenas de participação identificou como dominante a racionalidade do agir instrumental das relações de poder. A racionalidade da ação comunicativa se expressa, ainda que de forma fragmentada e por curtos períodos, nas interações horizontais dos bastidores, dos corredores e das conversas paralelas dos eventos institucionais e oficiais. Nestes espaços os atores críticos, ou descontentes com o processo, se encontram para a troca de opiniões e formulação de uma visão alternativa, e que resulta na elaboração de textos de crítica ao governo ou direção da entidade, em ação junto às instâncias judiciais, ou em uma ação pública de sensibilização da opinião pública.

Existe o reconhecimento, por parte de alguns representantes do Orçamento Participativo, de que o ciclo do Orçamento Participativo não se ajusta ao ciclo orçamentário do Executivo e Legislativo e que a dinâmica de mobilização de escolha dos representantes e a priorização das demandas (que requerem muito tempo e energia) não permite a discussão sobre os projetos para os bairros em conexão com o que é aprovado no Conselho do Plano Diretor. O Conselho do Plano Diretor tem aprovado grande quantidade de projetos sem previsão de escolas, postos de saúde, praças, etc. que impactam negativamente os bairros, pois após a aprovação dos projetos é que o Orçamento Participativo se manifestará através das demandas.

A representação da liderança comunitária de que o Estado não está preparado para o processo de participação também fica evidenciada quando se avalia o V Congresso da Cidade. O governo, que organizou o processo, não apresentou documentos das instâncias que compõem a rede de participação avaliando o processo de participação na cidade e apresentando propostas para a qualificação do processo. As metodologias dos Congressos anteriores se assentavam na apresentação formal de propostas das entidades que eram debatidas e sistematizadas em um documento final. Neste V Congresso ela foi substituída por uma metodologia que se assenta na busca de percepções, de contribuições individuais que não foram sistematizadas, na participação voluntária que não interage com as instituições da rede de participação, e em eventos públicos que não estão conectados com o propósito da qualificação da rede participativa da cidade. Não estimular a rede de participação a fazer uma avaliação crítica sobre a sua relação com os órgãos estatais e as entidades da sociedade civil significa não oportunizar o aprendizado social que pode mudar as práticas tradicionais centralizadoras no Estado, negligenciando a introdução no ciclo de formulação da política de

planejamento urbano o componente da avaliação, fundamental para o aperfeiçoamento da política e das instituições.

O segundo entrevistado ¹⁰⁸ selecionado como representante dos movimentos da sociedade civil é conselheiro do Orçamento Participativo da região Leste da cidade. Para este conselheiro:

Modernidade implica em uma discussão um tanto complexa, quando associada a cidades parece ser sem solução. Mas entendo que uma cidade moderna, deveria contemplar, em princípio, uma acessibilidade universal em todos os âmbitos. A cidade que se observa no Brasil como um exemplo no transporte coletivo seria Curitiba, mas este é só um item, e, portanto deveríamos saber se tudo o que compõe acessibilidade universal esta contemplado. A modernidade é positiva se o fruto desta modernidade for compartilhado com todos. O Orçamento Participativo de Porto Alegre é exemplo de acessibilidade e, portanto modernidade esta para todas (os) cidadãs (aos). As maiores qualidades da cidade do futuro são o direito pleno ao espaço territorial da cidade e acessibilidade. E o maior problema são os grandes condomínios que se fortificam criando cidades dentro de cidades em que se desconhece e se deslegitima a cidade como um coletivo em que o problema de determinada região é alheio a estes Fortes Modernos! (Questionário recebido em 20/09/2011. Conselheiro do Orçamento Participativo).

A representação de modernidade desta liderança comunitária esta associada à noção do direito à cidade, no sentido dado por (Lefebvre, 2001). Os condomínios fechados ou “Fortes Modernos”, que negam a cidade-coletivo, ou a prática da imprensa “que não divulga em seus canais os movimentos produzidos pela comunidade local”, que torna inviável a cidade-transparente, aparecem como o contraponto da cidade-inclusiva do Orçamento Participativo que é idealizado como o instrumento de acesso para todos. Para ele, Porto Alegre é uma cidade inserida no contexto da modernização que “possui os mesmos problemas de qualquer capital de estado, com a atenuante de possuir uma rede de democracia participativa e conselhos temáticos”. Apesar dos problemas do Orçamento Participativo, na comparação com as iniciativas do mercado, que produzem “Fortes Modernos”, este é um instrumento considerado fundamental para a construção da cidadania plena.

Quando se busca identificar, na opinião do conselheiro, qual o tipo de projetos públicos e privados que podem melhorar a vida nas regiões, no bairro, e nas ruas da cidade aparece: os “Projetos que garantam aos habitantes cidadania, para poder participar, sem que sejam manipulados”. E quando se pergunta se é possível planejar uma cidade para todos,

¹⁰⁸ O questionário foi recebido em 20/09/2011.

como, e qual a função dos moradores do bairro no planejamento da cidade, ele afirma que “Sim, mas isto é um processo demorado e de cunho socioeconômico e cultural, e por esta razão em curto prazo as medidas devem ser de construção de cidadania, até que esta seja plena”. Estas respostas revelam lacunas como as estratégias e os conteúdos dos projetos que poderiam integrar a política que planeja a cidade e as medidas que detalham como construir a cidadania no contexto atual.

A representação do conselheiro de que o tema e o projeto mais importante para o planejamento e a organização da cidade é a “participação social” e que a “Democracia Participativa e Deliberativa, garantidas na lei”, são os elementos que permitem a sociedade debater, elaborar e decidir sobre a política que planeja o futuro da cidade indica que a rede não avançou do estágio da formulação de propostas e estratégias de conquista de direitos (presentes na legislação) para os estágios da implementação e monitoramento dos resultados alcançados. Principalmente aquelas relacionadas com a mudança das práticas das instituições estatais e em projetos urbanos que levem em conta as expectativas da população dos bairros e das regiões da cidade. Esta representação não mobiliza os movimentos da sociedade civil para a formulação de novas formas de participação objetivando a mudança do perfil da política urbana.

Após mais de dez anos de existência do PDDUA e seu sistema de participação e de mais de vinte anos do Orçamento Participativo seria de se esperar que a rede de participação já tivesse disseminado entre os seus participantes a identificação dos principais pontos de estrangulamento que inibem a implementação das demandas das comunidades na política pública.

Outro público selecionado como representante dos movimentos da sociedade civil são lideranças das comunidades atingidas por obras previstas para a Copa do Mundo de 2014. Estas lideranças comunitárias participaram do Seminário “Direito à Moradia e Copa do Mundo”, da IV Semana de Direitos Humanos, Cidadania e Acesso à Justiça (SDH), realizado em 22 de março de 2012, no Salão Nobre da Faculdade de Direito da UFRGS¹⁰⁹. Elas expuseram para o público presente as necessidades e dificuldades enfrentadas para que lhes sejam garantidos o direito constitucional à moradia. São moradores da Vila São Pedro (com pedido de Concessão de Uso deferido pelo Judiciário), Vila Chocolateiro (comunidade recentemente removida do Centro), Ocupação 20 de Novembro (do Movimento Nacional de

¹⁰⁹ FONTES: <http://sul21.com.br/jornal/>, e <http://www.brasilefato.com.br/>. Acessados em 2/5/2012.

Luta pela Moradia), Morro Santa Teresa (que lutam por regularização fundiária), Divisa Cruzeiro Cristal (ameaçada por remoção em vista de projeto de alargamento de uma avenida), Vila Santa Terezinha (ameaçada pela extinção de sua renda - recicladores).

A liderança do Morro Santa Teresa, morador há mais de 30 anos, narrou a luta de resistência dos moradores do local contra o Projeto de Lei (PL 388/2009), elaborado no governo Yeda, que pretendia vender o morro, uma área pública, para a construção de condomínios de edifícios privados. Diz ele: “É claro que o projeto tinha a intenção de despejar os moradores que moram ali. Só que nós nos organizamos e resistimos. Ora, somos quase 20 mil famílias morando lá. Se nos tirassem de lá, onde iríamos morar?” Hoje os moradores do Morro Santa Teresa lutam pela regularização fundiária do local, visto que em áreas públicas não têm direito a usucapião.

Em suas palavras:

Seguiremos resistindo pelo direito de morar onde moramos. Já faz quase 50 anos que o morro é o nosso lar. Se perdermos nossas casas, seremos mais mendigos morando debaixo das pontes, nossos filhos serão mais bandidos nas ruas. Quando os políticos falam na TV que Porto Alegre precisa de mais segurança porque ela tá muito perigosa, eles esquecem que foram eles que assinaram um PL (Projeto de Lei) pra despejar as pessoas de suas moradias, porque lá é área de risco. Quer dizer, nas áreas de risco não pode morar pobre, mas pode morar rico (FONTE: <http://sul21.com.br/jornal/>. Acessado em 2/5/2012. Liderança do Morro Santa Teresa).

A liderança e morador da Divisa Cruzeiro-Cristal “demonstrou a sua decepção com o poder público, que assinou o decreto do alargamento da Avenida Moab Caldas, como justificativa de melhorias de mobilidade para a Copa do Mundo, porém, ameaçando a remoção das famílias moradoras do local”. Ele afirma que a população daquela área está disposta a resistir.

Segundo ele:

Eles vêm com aquele engodo do ‘Minha Casa, Minha Dívida’ (ironizando o projeto federal Minha Casa, Minha Vida), que a gente vai para um lugar melhor, mas a gente não quer sair de lá. Só que a gente terá que pagar aluguel, gastar com a condução, não teremos saúde, segurança, escolas. Nós não vamos sair daquela área. Pra nos tirar dali, eles têm que nos dar tudo que nos é direito”. [Seu Zé denunciou o Prefeito José Fortunati, que recentemente disse à imprensa que os moradores da Vila eram baderneiros, pois estavam contra o alargamento e contra a Copa.] “Nós não somos contra a Copa, nem contra o alargamento da avenida, mas queremos o direito de viver dignamente, em uma casa, num local onde tenha posto de saúde,

escola, lugar pras crianças brincarem. Infelizmente a mídia nunca nos dá o direito a voz, daí fica a nossa voz calada, contra a do prefeito)FONTE: <http://sul21.com.br/jornal/>. Acessado em 2/5/2012. Liderança da Divisa Cruzeiro-Cristal).

A liderança da Vila São Pedro criticou o poder público por não saber dialogar com a população.

Queremos que as pessoas falem a nossa língua. [Segundo ela, a comunidade tem diversas dificuldades nas reuniões de conciliação, pois os advogados e os promotores falam expressões ou palavras que não são compreensíveis para os moradores da vila.] Às vezes passava 2, 3h de reunião e os moradores não compreendiam nada. Certa vez, em uma reunião com o Ministério Público, me disseram: ‘a pauta da reunião é essa e essa’, aí eu disse: ‘Mas o que é pauta?’. Meu conhecimento é balde, vassoura, panela, narrou Marilsa, com um humilde sorriso de quem não tem vergonha em perguntar. É difícil lutar pelos direitos se não temos o conhecimento. Prefiro passar por ignorante do que fingir que entendia (FONTE: <http://sul21.com.br/jornal/>. Acessado em 2/5/2012. Liderança da Vila São Pedro).

A liderança e morador da Vila Chocolateão, recentemente removida do centro da capital para o final da Avenida Protásio Alves, criticou a ação que retirou mais de duzentas famílias que viviam da coleta e reciclagem do lixo da região central da cidade, mandando-os para a Vila Mario Quintana, na região periférica, a mais de 10km do centro.

A realocação não foi justa. Foi sim, imoral. Nós ocupamos o terreno da Chocolateão, que pertencia ao tribunal, mas agora eles inventaram que queriam fazer um estacionamento. Legal, tem que estacionar os carros, né? Mas com essa justificativa, nos mandaram para o outro lado da cidade”, apontou Seu Luís. [Ao criticar a situação da remoção – que foi debatida judicialmente, com argumentos nos âmbitos legais da causa, de um lado, e do justo, do outro –, Seu Luis terminou sua fala deixando para os estudantes de Direito, a questão para a reflexão:] Vocês que estão estudando direito e serão os novos homens da lei, vão estudar para ser a favor da legalidade, ou a favor da justiça? (FONTE: <http://sul21.com.br/jornal/>. Acessado em 2/5/2012. Liderança da Vila Chocolateão).

A liderança da Ocupação 20 de Novembro (integrante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia) denunciou as incoerências legislativas que estão ocorrendo por causa da Copa do Mundo.

Os governantes estão atropelando as leis municipais, estaduais, federais, os direitos humanos, os direitos ambientais, tudo para impor as regras e as

vontades da FIFA. É um absurdo que um país sério como o nosso diz ser, tenha um congresso que discuta a Lei Geral da Copa juntamente com o Código Florestal. Uma coisa virou moeda de troca da outra. Sabe quando tu vai receber uma visita e esconde aquilo que não quer que ela veja? Pois é, a política de ‘higienização social’ é a mesma coisa. Varreram os ‘problemas’, ‘a sujeira’, nos mandando para as periferias. Mas nós temos um vínculo com a região em que moramos e de onde querem nos desalojar (FONTE: <http://sul21.com.br/jornal/>. Acessado em 2/5/2012. Liderança da Ocupação 20 de Novembro).

Estas manifestações das lideranças comunitária atingidas pelas obras de mega eventos como a Copa denunciam que o processo de modernização da cidade ainda se orienta para a retirada de moradores de áreas cobiçadas pelo mercado ou de interesse do Estado. Os instrumentos de Planejamento Participativo já implantados na cidade de Porto Alegre e a experiência de mais de 20 anos de Orçamento Participativo não se mostram suficientes para inverter esta prática. As remoções continuam como o procedimento que orienta a ação estatal sendo que isto só não ocorre se a mobilização dos movimentos da sociedade civil se mostram suficientes para sensibilizar a opinião pública a ponto de fazer o governo recuar, como foi o caso do Morro Santa Teresa. Já no caso da Vila Chocolateiro a comunidade foi removida do Centro, onde existem as melhores oportunidades de renda para os papuleiros. No caso da Divisa Cruzeiro Cristal, trata-se de uma antiga previsão de alargamento viário prevista no Plano Diretor de 1979 que não foi discutida durante a última revisão do Plano Diretor.

Os depoimentos das lideranças comunitárias revelam que os governos continuam “apagando incêndios” provocados pelo processo de modernização conduzido pelos grandes grupos econômicos que olham para a cidade a partir de seu potencial de geração de lucro. A esfera local do Estado se apresenta despreparada para regular os conflitos gerados pela lógica da busca do lucro que conflita com a cidadania que busca a conquista de direitos básicos como morar, ter acesso à renda, e aos bens e serviços públicos.

A representação de modernização da cidade que estes conflitos explicitam tem o mercado como o seu agente, o Estado como o seu viabilizador e a sociedade civil como o ator excluído do debate das questões de interesse das comunidades e que age defensivamente.

Outro momento particularmente propício para captar os elementos que configuram o projeto de planejamento e de cidade como representado pelos movimentos sociais foi o “Ciclo de Debates - Democracia participativa no Brasil: até onde vai a partilha do poder?”, organizado pela ONG CIDADE durante o mês de outubro de 2009. Neste evento participaram as lideranças e as entidades mais atuantes no Fórum de Entidades, que representou a

sociedade civil durante a última revisão do Plano Diretor da cidade. A análise, apresentada a seguir, está fundamentada na observação dos eventos, no conteúdo das falas e textos discutidos neles.

Na representação dos movimentos sociais esta presente um ator (SINDUSCON) que controla o processo de formulação e de decisão da política de planejamento nos aspectos que interessam à construção imobiliária (como a flexibilização da Lei que regula o direito de construir) a partir de uma dimensão do espaço social que está fora da esfera pública e do Estado, a esfera privada. É a partir da esfera privada que o SINDUSCON interage com a esfera pública e com o Estado, influenciando as decisões de outros atores como o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC), a Força Sindical, os vereadores (denominada pelos movimentos sociais como a “bancada do concreto”) e o governo (caracterizado pelos movimentos como omissivo ou conivente). Por não participar abertamente na esfera pública, no Legislativo e no Executivo, é um ator “invisível” que delega a outros atores a tarefa do embate direto com os movimentos sociais, ONGs e sindicatos na busca do controle do direito de construir e de lucrar com o solo urbano. A mídia não aparece como produtora de opiniões sobre as melhores alternativas para a política urbana, mas é disseminadora de formulações que se dão nos escritórios de arquitetura e engenharia, nas universidades, nas Secretarias Municipais do Executivo, ou assessorias internacionais. Ela seleciona e divulga ideias e propostas formuladas nestes espaços, principalmente em períodos como o da elaboração ou reformulação da legislação urbana que regula a construção da cidade.

Na representação dos movimentos sociais temos como características principais: a cidade é o lugar de contraste entre ricos e pobres e do avanço do lucro imobiliário; o Estado é a instituição onde se tem o ressurgimento do clientelismo político com a promiscuidade de parte dos políticos e o “travamento” do Executivo; e a sociedade civil é o agente acionado para gerir a pobreza que não tem conseguido empoderar-se o suficiente para barrar o projeto de cidade do mercado. Entretanto, nesta representação dos movimentos sociais também está presente a aposta na sua capacidade de luta e na organização coletiva que conseguiu criar arenas como o Fórum de Entidades e Fóruns Comunitários e já mostrou sua força ao derrotar a proposta do Pontal do Estaleiro (megaprojeto na Orla do Guaíba que propunha uso residencial na margem do rio).

Para os movimentos sociais a esfera pública é uma arena de conflitos entre o público e o privado, de denúncia das condições inadequadas de vida e de projetos que comprometem

a qualidade de vida urbana (como os “espigões” e megaprojetos) e de mobilização dos atores sociais.

Nesta representação, a globalização aparece mais como ameaça, que aumentará a distância entre os territórios ricos e os territórios pobres, do que uma oportunidade, como acreditam o Legislativo e o Executivo. Os movimentos sociais “enxergam” a iniciativa privada (o mercado imobiliário), apoiado pelo governo, parcela dos vereadores e alguns sindicatos, como o agente gerador das principais desigualdades que vem se consolidando na cidade. Esta representação dá destaque para arenas que deem visibilidade para projetos alternativos para a Orla do Guaíba (ênfase para o acesso público), para uma cidade com menos “espigões”, com menos conflitos de vizinhança, mais arborizada e com proteção aos alagamentos, entre outros.

Objetivando identificar também a representação do governo procedeu-se à análise da publicação “Porto Alegre, um visão de futuro”, que registra os seminários e as oficinas promovidas pelo Legislativo em 2008 (publicada em 2009), apresenta os elementos que definem o ideal de planejamento e de projeto de cidade do Legislativo, neste ano sob a presidência do PMDB (legislatura 2005-2008, PMDB), partido aliado do atual Prefeito do PDT (Ver ANEXO E – Porto Alegre, uma visão de futuro).

Na representação do Legislativo, o espaço social, na sua relação com a política urbana, se caracteriza por atores que estão voltados para interesses menores, envolvidos com o curto prazo e o local; e por uma opinião pública que dá pouca atenção aos temas considerados estratégicos para o desenvolvimento urbano. Nela o Legislativo, enquanto um dos poderes de Estado protagonistas do planejamento da cidade, reconhecendo que também faz parte desta cultura, se coloca, entretanto, como a instituição habilitada para constituir na opinião pública outra visão que credite ao “urbanismo humanista a capacidade de garantir o bem-estar de todos porto-alegrenses”. Nesta representação, isso requer colocar na agenda do planejamento da cidade os *temas* considerados *fundamentais* para o bem-estar, ou seja: o desenvolvimento e a geração de empregos, o sistema viário eficiente, as condições de moradia dignas para todos, infraestrutura de saneamento, drenagem, coleta e disposição final de lixo adequada, logradouros públicos bem cuidados, segurança pública, e a dimensão estética da cidade. Na representação do Legislativo, os atores capazes de debater, formular e mudar a opinião pública são as entidades do urbanismo (Instituto dos Arquitetos do Rio Grande do Sul, Sociedade de Engenharia de Porto Alegre, Associação dos Escritórios de Arquitetura do Estado), as universidades (UFRGS, PUCRS e Universidade Ritter dos Reis), os especialistas (jornalista, arquitetos, engenheiros, economistas, sociólogos), empresários, e os agentes

políticos (governador, secretário estado, prefeito), *organizados em uma arena pública de debate, tendo por condutor o Legislativo*. São excluídos os atores geradores de tensionamentos e conflitos, como os movimentos sociais.

Na representação do Legislativo, a interação entre as dimensões do espaço social (Estado – esfera pública – opinião pública) é unidirecional. É uma interação onde o Legislativo, representando o Estado, desempenha o papel central de coordenador do processo de formulação de propostas para a cidade, em uma arena de atores especialistas e portadores de conhecimento urbanístico. Esta arena é representada como esfera pública, apesar de excluir os movimentos sociais, que apresenta seus resultados, legitimados pelos especialistas, para uma opinião pública e vereadores desmotivados para o debate das grandes questões de interesse da cidade.

Observou-se que a pretensão da presidência do Legislativo de atrair o conjunto dos vereadores para os debates travados na “esfera pública”, visando inseri-los na complexidade dos temas urbanos e qualificá-los para a tomada de decisão, reduziu-se a aparições (estrategicamente calculadas) para uma audiência de eleitores que ativamente tem acompanhado o debate sobre a política de planejamento da cidade. Um tipo de participação que, provavelmente, é determinada pela lógica da disputa política (necessidade da presença física diante de um eleitorado disputado por uma concorrência acirrada), pela cultura política dominante que valoriza o programa de governo mais como uma peça de marketing utilizada durante a disputa eleitoral do que o conjunto de propostas para a cidade formuladas por atores locais, e que tem o clientelismo como principal instrumento de barganha com o eleitorado.

Nesta representação, o Orçamento Participativo, um instrumento de governos anteriores, não aparece como um dos atores que poderia contribuir para resolver, ou minimizar, o problema do acirramento do debate urbanístico (outro problema do espaço social presente na representação do Legislativo) e a construção de consensos no campo da política de planejamento. Ela não traz para o questionamento a avaliação das causas que aprisionaram a “consciência do espaço social” aos “interesses pequenos”, nem se os atores participantes e a “arquitetura de debate e formulação” são adequados para contemplar a diversidade de interesses da vida coletiva de Porto Alegre.

A representação do Legislativo organiza uma arena que se apresenta como esfera pública que incorpora a legitimidade dos especialistas em urbanismo e nos temas da cidade de modo a “fabricar” uma opinião pública que apoia as propostas desta arena (como elementos fundamentais da política de planejamento da cidade), e, ao mesmo tempo, desloque as prioridades dos vereadores em direção a estas propostas. A organização de uma arena de

especialistas na “esfera pública” aparece, para o Legislativo, como o melhor instrumento para se organizar um espaço social ideal para a formulação de uma política de planejamento e um projeto de cidade que prometa uma vida coletiva que satisfaça a todos os cidadãos porto-alegrenses. Entretanto, se considerarmos a avaliação do presidente da Câmara Municipal, vereador Sebastião Melo (PMDB), expressa no Jornal do Comércio de 23/12/09, que “reconheceu que, na revisão recente do Plano Diretor, não foram enfrentadas questões básicas para a cidade, como a mobilidade urbana, o problema do lixo, as deficiências na área dos transportes, o saneamento básico e o desafio do desenvolvimento econômico.”, concluiremos que a representação do Legislativo não se mostrou eficiente na mobilização de vereadores, governo e empresários para a organização de novas práticas capazes de produzir a política de planejamento urbano idealizada, aquela que promove o desenvolvimento da cidade através da implementação de ações relacionadas com os temas considerados estratégicos. Constata-se um grande déficit entre o que foi idealizado e o que se conseguiu realizar, principalmente os projetos relacionados com o bem comum, o interesse público e os direitos da cidadania, como a mobilidade urbana, transporte coletivo, saneamento da cidade, e o desenvolvimento econômico.

A representação que o Legislativo faz do espaço social se restringe a três dimensões: o Estado, protagonista e organizador do processo de planejamento, a esfera pública onde atuam os especialistas coordenados pelos agentes governamentais, e a opinião pública a ser sensibilizada e mobilizada para apoiar os projetos considerados pelo governo como estratégicos para o desenvolvimento da cidade. Nela não aparece a dimensão onde atuam os agentes privados, o mercado e seus aliados, como aparece com destaque na representação dos movimentos sociais. Nesta última, o Sindicato da Construção Civil aparece como o principal agente que influencia vereadores, governo e opinião pública. Influência que, segundo os movimentos sociais, tem sido capaz de organizar uma “bancada do concreto” na Câmara de Vereadores, de fazer com que o Executivo priorize a elaboração de diretrizes urbanísticas que viabilizam a construção de “espigões” e megaprojetos, e de interferir no resultado de Audiências Públicas através da mobilização de grande número de participantes atraídos com a promessa de geração de empregos e oferta de transporte e refeições. Outra diferença importante entre os movimentos sociais e o Legislativo é que os primeiros se organizam em arenas que dão prioridade para a denúncia, a mobilização, a resistência, que permitem a emergência de conflitos entre os projetos públicos e privados, e que buscam introduzir novos projetos na agenda do governo; enquanto que o segundo se organiza em arenas que priorizam a seleção de propostas que tradicionalmente dominam a agenda, e que são consideradas pelos

especialistas como estratégicas para o desenvolvimento da cidade. Para os movimentos sociais a organização de arenas que mobilizem e promovam a capacidade de luta dos atores é fundamental para o fortalecimento do controle social sobre a “voracidade dos empreiteiros”. Controle que aparece como fundamental para barrar o crescimento das desigualdades entre a cidade pública e a cidade privada.

O estudo do processo de planejamento em períodos em que o Estado é governado por coligações partidárias com diferentes concepções de desenvolvimento urbano revela que as políticas urbanas assumem um perfil que se ajusta a estas concepções, ideias de planejamento e de cidade. Se o governo idealiza os agentes privados como os principais promotores do desenvolvimento então ele busca criar condições que favoreçam a atuação destes grupos em arenas da esfera pública, e nas instituições do Estado, que acabam desenhando políticas urbanas a partir de interesses privados. Se o governo tem uma concepção de desenvolvimento em que a participação de atores tradicionalmente excluídos é fundamental e necessária então ele cria arenas onde emergem ideias que contemplam a preocupação com o bem comum, o interesse público, a cidadania e a sociedade urbana. O projeto de cidade do mercado (a perspectiva do privado) precisa, em algum grau, da legitimação dos especialistas que indicam alternativas para os problemas da cidade, e do apoio da opinião pública (disputada em arenas públicas organizadas pelos governos, mídia e movimentos da sociedade civil).

A análise dos eventos organizados pelos movimentos sociais e pelo Estado revela a importância da organização de arenas que se apresentam como esferas públicas legitimadas pelo conhecimento técnico ou pelo saber e experiência dos movimentos da sociedade civil para influenciar na política de planejamento urbano. Dependendo da concepção de sociedade, de cidade e de desenvolvimento do governante tem-se a organização de uma esfera pública que amplia seus limites incluindo novos atores e novos temas na agenda de debates ou que os exclui.

Esta conclusão da pesquisa sugere que a esfera pública tornou-se um elemento importante das democracias e das cidades, mas que o seu contorno, que define quem e o que entra nela, depende da correlação de forças existente entre os atores de um espaço social caracterizado pela desigualdade de acesso ao capital em suas diferentes manifestações (econômico, político, cultural, social) (BOURDIEU, 2007).

A modernização, enquanto processo que desestrutura as antigas representações e práticas sociais e cria novas no espaço social, parece estar ampliando o desequilíbrio e criando novos conflitos entre a cidade construída a partir da lógica e dos interesses privados e a cidade organizada a partir do interesse público. A globalização, enquanto novo ciclo da

modernização, estaria pressionando os atores e as instituições locais a organizar processos de planejamento que viabilizem a implementação de projetos urbanos para o desenvolvimento da rede de cidades globais, como os projetos relacionados com os mega-eventos, a verticalização da cidade e a construção de novos espaços fechados, como os condomínios privados, planejados para atender as necessidades do modo de vida da modernização globalizada.

A não implementação do Banco de Terras, a liberação de maiores alturas para os edifícios (sem os estudos da estrutura viária, de coleta e destino de resíduos sólidos, e do sistema de drenagem da cidade), a ausência de estratégia de descentralização articulada com a reestruturação do Centro Histórico, e a criação de arenas de participação social que adquirem o modo tradicional das instituições (centralizador e hierárquico) é indicador de que o Estado cede às pressões do mercado imobiliário e não organiza uma estrutura burocrática capacitada para fazer a gestão e o planejamento urbano, em um contexto de crescente diferenciação econômica e social e que se mostre capaz de assegurar o bem estar coletivo na cidade.

As respostas das lideranças comunitárias revelam lacunas reveladoras de que “a rede de democracia participativa e de conselhos temáticos” não vem tematizando a cidade segundo uma metodologia que produza proposições concretas para os bairros, as regiões e para a construção da cidadania, no contexto de avanço dos interesses do mercado sobre a cidade. A rede de participação, segundo a opinião de uma parte de seus membros, mostra que tem capacidade de distinguir-se das propostas do mercado, mas se revela aprisionada a uma visão idealizada de participação que julga suficiente abrir espaço para todos, e deixa de refletir criticamente sobre as dificuldades da participação concreta, os novos instrumentos de manipulação que podem estar “contaminando-a” com práticas tradicionais, e a necessidade de formular projetos alternativos que alavanquem a cidadania desde já, sem esperar pela sua maturação no futuro. A crença das lideranças comunitárias de que é dever do Estado assegurar a participação social e a implementação dos instrumentos de planejamento urbano orientados para o bem estar coletivo revela-se um ideal que carece de estratégias que garantam a sua realização.

Por outro lado, a representação dos movimentos sociais (os elementos relacionados com o modo como a sociedade civil deve participar do processo de planejamento urbano) indica a necessidade da remoção de barreiras concretas que impedem o seu acesso à cidadania e à cidade, diferentemente da representação dos representantes do mercado que apresenta a totalidade dos moradores da cidade como igualmente habilitados para esta participação, bastando apenas se utilizar dos instrumentos da sensibilização, da conscientização e do chamamento para ações voluntárias.

Portanto, o grande desafio da Cidade contemporânea não está colocado apenas para as Administrações Públicas, mas também para os grupos organizados da sociedade civil que buscam construir uma rede de proteção da qualidade de vida para a sociedade urbana. Mas, a pesquisa não identificou esta percepção na representação dos atores: uma parte dos atores estatais pensa que a participação social hoje existente na cidade pode dar conta dos problemas criados pela modernização; os governos estão aprisionados à crença de que os problemas criados pelo desenvolvimento econômico podem ser resolvidos por ações tópicas; os agentes do mercado e os sindicatos de trabalhadores não tematizam a cidade como um problema de suas entidades; as universidades não a abordam como um problema e um desafio da ciência da cidade que articula as diferentes áreas do conhecimento científico; e os movimentos sociais ainda apostam que a pressão sobre o Estado e os políticos é suficiente para transformar as instituições e as políticas públicas.

5.8 ALGUMAS REPRESENTAÇÕES DA OPINIÃO PÚBLICA

Para avaliar a representação de parte da opinião pública, quando se trata de projetos que impactam a cidade, como o Cais do Porto, o Centro da cidade, o Muro da Mauá, a Feira do Livro e a Copa do Mundo, analisaram-se três matérias publicadas nos principais jornais da cidade, escritas por pessoas que atuam como formadores de opinião por meio da mídia.

A primeira matéria, cujo título é “O cais, a Copa e o Centro”, é de autoria de um economista, Gustavo Grisa.

Os debates sobre a revitalização do cais do Porto e as obras de infraestrutura para a Copa do Mundo em Porto Alegre trazem como pano de fundo uma oportunidade concreta de projetar - a partir desses dois marcos - uma cidade mais ajustada com a realidade do século XXI, capaz de captar fluxos de investimento, turismo e ampliar a inserção de nossa Capital no País e no mundo. **A crítica de que os investimentos são supérfluos apresenta-se desconexa do que acontece no mundo.** Cidades se reinventaram a partir de eventos ou marcos como Sevilha, com a Expo 92, Lisboa, com a Expo 98, e Barcelona, com as Olimpíadas. É conveniente que o cais fique pronto para a Copa, para aproveitar a oportunidade e a exposição internacional, mas **o mais importante é que o cais irradie a redescoberta do Centro da cidade, desde que sejam tomados os devidos cuidados com o acesso e a circulação de veículos na região. É natural que a área adjacente ao cais do Porto, hoje decadente, experimente uma revitalização. As obras de infraestrutura para a Copa do Mundo, mais do que servir exclusivamente aos visitantes que virão para os jogos, trarão benefícios permanentes, ao transformar a mobilidade e atratividade de alguns bairros.** Cabe às lideranças da sociedade e do setor público, com uma governança moderna, transparente, além de Parcerias Público-Privadas

(PPPs), assegurarem atrativos permanentes para a cidade a partir dessas duas âncoras, além de aproveitar os espaços para incentivar novos setores econômicos. **É muito mais barato valorizar e reposicionar áreas centrais do que expandir a cidade para novas fronteiras. A Porto Alegre engessada, "embretada", que dá as costas para o rio e o seu Centro, é arredia à moradia em novas áreas comerciais, está fadada ao retrocesso e ao empobrecimento. Seu contraponto não é a especulação desenfreada, ou arranha-céus que escondem o horizonte. É o desenvolvimento com equilíbrio, revitalizando o que já está pronto, abrindo espaços para uma economia mais moderna, gerando novos e bons empregos e valorizando o convívio da população nos espaços que identificam nossa cultura e nosso povo.** (FONTE: JORNAL DO COMÉRCIO. 02/11/2009. Economista. Grifos nossos)

Este primeiro texto pode ser considerado como a representação que os agentes do mercado e do governo municipal atual elaboram sobre o Centro Histórico e a Cidade. A Cidade se reinventará a partir de grandes eventos e obras (como Sevilha, com a Expo 92, Lisboa, com a Expo 98, e Barcelona, com as Olimpíadas). Esta representação apresenta como âncora o econômico, que no contexto da globalização integra as grandes cidades na agenda dos grandes eventos e investimentos realizados por grandes grupos internacionais. Mas também é uma representação que dialoga com os críticos na perspectiva da conquista da opinião pública. Ela denuncia os críticos como os que estão desconectados do que acontece no mundo e apresenta como resultados futuros a transformação da mobilidade e da atratividade de alguns bairros, os incentivos para os setores econômicos, a aproximação da cidade com o rio, o desenvolvimento com equilíbrio, uma economia mais moderna com novos e bons empregos, e a valorização do convívio da população nos espaços em que ela se identifica culturalmente. Esta representação localiza nos grandes eventos e obras e nos agentes do mercado e suas parcerias governamentais os promotores do desenvolvimento, deslocando outros agentes e abordagens sobre o desenvolvimento da cidade para a invisibilidade, e caracterizando-os como atores desqualificados para o desafio de planejar a cidade moderna, a cidade do futuro. Entretanto, esta representação não apresenta os estudos e as informações que fundamentam a crença de que a cidade se reinventará mais moderna e equilibrada, corrigindo erros do passado como a separação do rio da cidade, que o Muro da Mauá provocou, e o estrangulamento do centro devido à construção de prédios sem o planejamento do sistema viário. Ela reproduz a característica do sistema de planejamento municipal de não avaliar criticamente as ações realizadas no passado, subtraindo da opinião pública o conhecimento do contexto, e dos agentes, onde se tomaram aquelas decisões.

A segunda matéria tem o título “A sociedade invisível dos leitores” e é de autoria de um psicanalista, Abrão Slavutzky.

Uma sociedade invisível tem todas as vantagens que se possa imaginar. Não tem sede, reuniões intermináveis, nem regulamentos ou carteirinhas de sócios. **Se, por acaso, alguém pensa que as sociedades invisíveis inexistem, asseguro que as melhores relações humanas se sustentam na invisibilidade.** Os laços amorosos, por exemplo, são sempre ilusórios e precisam, por isso mesmo, de provas de amor – isto é, serem visualizados de tempos em tempos. O invisível está nas religiões, nas ficções e em toda a realidade psíquica. Aqui, agora, uma aldeia invisível de milhares de personagens e autores já está acampando para mais uma **Feira do Livro. A Feira é um sonho que prova haver vida inteligente aqui – de quebra, atenua o pesadelo do terrível Muro da Mauá, que, construído durante a ditadura, pôs a cidade de costas para o rio. Apesar de a cidade, num gesto de vingança, ter rompido com seu rio invasor, a cada ano o espaço do livro infantil nos renova a esperança de uma reconciliação. E como seria bom se novos espaços sociais transpusessem o muro para que pudéssemos contemplar o pôr do sol acompanhado de boas conversas.** Todos os anos, por 17 dias, vivemos a primavera de um novo mundo. É quando o porto fica mais feliz e confiante. São dias para namorar, ler poesia e fantasiar sobre um futuro melhor e mais solidário. São dias em que os leitores amam publicamente os livros, que amam por sua vez os leitores, pois um livro só vive quando aberto. E o livro ensina mais quando a pessoa pode imaginar que o escritor conversa com ela – quando isso acontece, consuma-se o verdadeiro encontro estético. Uma fonte de gozo dos leitores também está em folhear, página a página, este objeto que satisfaz nosso vício de leitura e alivia a solidão. Ler é terapêutico; façamos, pois, nossa biblioterapia diariamente – não há contraindicação. Para ler, é necessário amar o conhecimento sobre o presente e o passado, as histórias de pessoas daqui e de outros povos. Ler é uma ponte que leva a pessoa a lugares distantes, a descobrir histórias fantásticas. E quando os amigos se encontram falam de livros. Um dia, estando eu em outro Estado, um colega me perguntou como era nossa Feira. Orgulhoso, me pus a contar-lhe como tudo havia começado em 1955, e como ano a ano ela foi crescendo. Foi o amor ao livro dos criadores e de toda nossa cidade que fez da Feira o que ela é hoje. A cada Feira, o amor ao livro prova ser mais forte que sua anunciada morte. A cidade já começa a melhorar seu humor; até os ipês e os jacarandás já estão sorrindo na praça de uma alfândega que não existe mais. **Uma cidade que trata bem os livros, os escritores, merece os aplausos da sociedade invisível dos leitores, pronta para viver seus melhores dias. São dias em que voltaremos a caminhar pelo velho centro e brindaremos à poesia, aos encontros e a nós, que tudo isso merecemos. Nos dias da Feira do Livro da capital do Rio Grande, o sul do Brasil transforma-se em seu norte** (FONTE: JORNAL ZERO HORA. 29/10/2009. Psicanalista. Grifos nossos).

Este segundo texto pode ser considerado como a representação dos atores que tradicionalmente são excluídos do debate sobre a cidade que se quer para o futuro, e que são tornados invisíveis. Trata-se da representação que tem como elemento central as relações

humanas que “tecem os laços sociais”, a realidade psíquica que compõe o cenário urbano da “aldeia invisível de milhares de personagens e autores” que se mobiliza em torno da Feira do Livro, que acontece todos os anos no Centro Histórico da cidade. Nesta representação, a Feira do Livro é um sonho que a cidade materializou e que “atenua o pesadelo do terrível Muro da Mauá que pôs a cidade de costas para o rio”. Nela a esperança de uma reconciliação entre a cidade e seu rio já começou, e a partir de uma invenção da sociedade local que acreditou na importância da cultura para o desenvolvimento da cidade e da cidadania. É uma representação que dá visibilidade para a cidade cujos caminhos se diferenciam das ruas repletas de consumidores como as imaginadas pelos lojistas, onde se pode caminhar e brindar à poesia e aos encontros da cidadania.

O elemento central desta representação, a Feira do Livro, não aparece (ou aparece como elemento acessório) na representação econômica (do mercado) que se inspira em grandes obras e eventos internacionais, sem dialogar com a cidade (que tem 240 anos de idade) e as relações sociais já construídas. A economia instrumentalizada pelo mercado esquece, e joga para o inconsciente da memória urbana, os elementos culturais que constituem a identidade do Centro Histórico. Na disputa com a opinião pública ela é forçada a trazer estes elementos para o debate, mas o faz subordinando o cultural ao interesse econômico.

A terceira matéria tem por título “Pensar a Cidade”. É de autoria de um professor universitário e escritor, Luís Augusto Fischer.

Está rolando, ao longo do ano todo, uma vez por mês, um ciclo de debates promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, seção gaúcha, em sua sede nova, o velho e belo Solar Conde de Porto Alegre, na [Rua] General Canabarro esquina Riachuelo. Participei de uma mesa agora em julho, ao lado de Enéas de Souza, amigo de tempos, e do arquiteto Paulo Renato Silveira Bicca, gaúcho que trabalhou muitos anos fora e agora está de volta, lecionando na PUC. E foi deste que ouvi dois comentários que dizem respeito a todos nós, porque envolvem a cidade toda. Mas antes de falar das teses é preciso dizer que **os arquitetos, na minha avaliação, estão em falta com a cidade.** Eu mesmo já escrevi sobre isso. O negócio é que eles estudam a cidade de um jeito que é ao mesmo tempo muito íntimo e muito público: **eles pensam sobre prédios e ruas, aprendem a desenhar eles e elas,** sabem contrastar esta urbe com aquela, é sua profissão. **Nós outros, professores, carteiros, malabaristas, funcionários, vendedores, barbeiros, apenas vivemos a cidade, passamos por ela, somos moldados por ela, mas não pensamos, nem sabemos organizar reflexão sobre ela.** E a cidade enquanto isso vai mudando, crescendo, se alterando; nós apenas olhamos, sem ver, mas eles, que manjam do riscado, entendem e podem falar. **Não estão falando publicamente, mas saberiam fazê-lo.** O meu ponto é exatamente isto: eu acho que a voz deles deveria soar alto e claro, sempre que qualquer coisa acontece na, com a, pela cidade. Tem bairro planejado aparecendo? Vai subir um shopping? Abriram uma rua nova? Reciclaram um prédio velho? **Eles têm que vir à boca da cena, então, e**

tomar a palavra, para nos dizer coisas inteligentes, para comparar isso com aquilo, para dizer se faz sentido e como faz. (O ciclo de debates é uma forma de eles tomarem a palavra; está aberto ao público.) Daí o arquiteto Bicca, bela figura de tenor italiano, em certa altura da conversa comenta a Terceira Perimetral. Diz que eles, arquitetos, não debateram suficientemente, em público ou em privado, o rumo da coisa. E deu um exemplo: numa obra cara como foi essa perimetral, não tem cabimento que os fios corram lá em cima, escorados por postes, tudo resultando na tradicional sujeira visual de nossa cidade. Por que não enterraram os fios, como se faz em cidades preocupadas com a vida de todo mundo? Não teria sido muito caro, disse ele. **Seu tema não era exatamente os fios, mas a falta de presença da reflexão, da ponderação arquitetônica e urbanística no encaminhamento da Perimetral.** Não era uma queixa deste ou daquele governo, mas da situação mental, da ausência de preocupação com isso e muito mais que tem relação com a cidade. Vibrei com a observação, não porque entenda do tema, mas porque isso é debate cultural profundo. Para enterrar aquela maçaroca de fios, quanto teríamos gasto? Chegaria ao equivalente, digamos, a 50 metros de concreto? Menos de 1% do orçamento? E por que não o fizemos? Pelo **mesmo motivo que explica a nossa apatia com outros temas da cidade que deveriam merecer nosso empenho.** Nem só de orçamento participativo devíamos tratar — e eu sou francamente favorável a ele, pelo tanto de pedagógico que tem, pelo tanto de compartilhamento de informações que promove —, mas também de coisas mais sutis como os aspectos visuais, as dinâmicas das regiões, a vocação de cada paisagem, etc. E para isso os arquitetos têm que se habilitar, vir a público, fazer as críticas e as autocríticas, esclarecer. O mesmo Bicca largou outra que me fez vibrar mentalmente: **Porto Alegre, com o vasto aterro da beira do Guaíba, entre a Usina, a Washington Luís, o Beira-Rio e a Praia de Belas, teve à sua disposição uma imensa área para inventar-se,** para se propor dimensões novas, “por assim dizer uma Brasília” à disposição para a criação, disse ele. E o que fez Porto Alegre com aquilo tudo? Era um arquiteto a pensar em público, o que significa que sua pergunta guarda ressonâncias de planejamento urbano, arruamento, construções, volumes, aproveitamento de espaço, aberturas e fechamentos, sei lá quanta coisa. **E realmente me dei conta: Porto Alegre simplesmente não pensou em público sobre aquilo tudo.** Dá a impressão de que foi botando prédios ali, conforme calhava: a Câmara de Vereadores, uns prédios da Justiça, o DAER, talvez agora (toc, toc, toc) o Teatro da OSPA. Não estou aqui esquecendo de intensos e talvez incontornáveis interesses econômicos, imobiliários e políticos; estou é me solidarizando com a capacidade de fazer perguntas relevantes. E ocorreu que, nesse ponto da conversa, o veterano arquiteto Irineu Breitman, presente na sessão (de umas 30 pessoas), deu seu depoimento: lembrou ele que Edvaldo Pereira Paiva, que hoje é nome de rua, mas era o arquiteto oficial da coisa, teria designado parte daquela vastidão do novo aterro para a UFRGS, para o crescimento da área de Universidade, lá nos anos 40 ou 50. Mas, disse Breitman, o reitor de turno teria dito que não se interessava por chão aterrado, que se recusava a construir ali. E assim a UFRGS perdeu de fazer ali um campus que poderia ser, por que não, um orgulho público da cidade e do estado, em arquitetura, paisagem e inteligência, quem sabe mesmo um modelo de integração entre órgão público e espaço compartilhado, entre saber e vida real, entre a água do Guaíba e a terra do Porto. Mas não; o campus novo da UFRGS acabou construído lá onde está, na beira de Viamão, com uma concepção arquitetônica e urbanística que não pode ser mais medíocre, não pode ser menos propícia à vida inteligente: um amontoado de blocos tristemente

iguais entre si, com salas de aula e nenhum espaço para o convívio e a criação. E o reitor esse, como é que ele teve a palavra, sozinho, para barrar tão luminosa possibilidade? Quer dizer que se tratava de um déspota insuperável? E a cidade, como fica? [...] E por que o arquiteto não veio a público para falar sobre eles? As respostas podem variar. Alguém poderá evocar as conveniências profissionais: um arquiteto não se botaria a criticar outro, para digamos detonar o responsável pela concepção de um prédio desses espelhados, parecendo uma nave exótica, que pousam nas esquinas dos bairros de prestígio. Mas tal resposta não me satisfaz, porque certamente haverá arquitetos com noção pública forte, a ponto de saberem de sua habilitação específica para o esclarecimento geral. Então pode ser que se deva, a sua ausência, à falta de chamado. A imprensa não os convoca para o debate, e eles não se mexem para ser lembrados. Sim? Quero crer que o furo é mais em baixo, e, aliás, ele foi mesmo lembrado de debate. **Esse motivo mais profundo é menos fácil de distinguir, mas é mais forte: o caso é que não há instâncias ou arenas públicas de debate reconhecidas como válidas e eficientes para o campo cultural, hoje.** O debate em jornais e revistas é escasso; em televisões e rádios, apesar da abundância de tempo disponível, idem; **a Universidade, seja ela pública ou privada, parece não promover mais a reflexão, pelo menos a ponto de empolgar a opinião pública; outras instituições públicas, como sindicatos e organizações profissionais, igualmente não conseguem sair de seus âmbitos restritos;** os partidos e as campanhas políticas, ai de nós, andam numa miséria intelectual e numa irrelevância pública que dá dó (de nós mesmos, de nosso futuro), sem novidade à vista. **Multifragmentados na ilusão da comunicação de sites e blogues, que mal conseguem sair do restritíssimo público de fiéis já convertidos, estão sem ponto de articulação que transcenda nossas particularidades, as locais na geografia ou as setoriais na escala social.** E aonde vamos nos encontrar para os debates inadiáveis? (FONTES: JORNAL ZERO HORA. Caderno Cultura. Agosto. 2009; e <http://entrelacos.blogspot.com.br/2009/08/18-de-agosto-de-2009>. Acessado em 9/5/2012. Professor universitário e escritor. Grifos nossos).

Este terceiro texto é a representação dos atores que tem a cidade como o lugar que deve propiciar encontros para “debates inadiáveis”, que reconhece que estes estão em falta, e que atribui aos arquitetos um papel fundamental para estimular a opinião pública a organizar uma reflexão criativa sobre a cidade que se tem e a cidade que se quer. Esta representação tem o mérito de sugerir que uma cidade inovadora e criativa deve desenvolver a capacidade de criar arenas públicas conduzidas por atores que não se deixam capturar por interesses que ameaçam o bem estar coletivo, que privatizam a tomada de decisão sobre os espaços e a cultura, e empobrecem o debate sobre a cidade. As grandes obras como o Muro da Mauá e o aterro da beira do Guaíba criaram problemas, deixaram vazios, ou perderam possibilidades que até hoje repercutem negativamente na identidade da cidade. A representação possibilita pensar que as obras que foram decididas e realizadas sem debate em esferas públicas, formadas por um público informado e com visão crítica, não trazem consigo a capacidade criativa de inventar a cidade para o desenvolvimento cultural da cidadania. A cidade ainda

mantém uma relação de distanciamento com o rio, apesar das aproximações recentes, e ainda não sabe o que é melhor para a Orla do Guaíba (foram contratadas empresas de arquitetos de fora da cidade para dizer qual será o projeto para o Cais Mauá e para a Orla do Gasômetro). Aos 240 anos a cidade não pode comemorar seu aniversário afirmando que os anseios da cidadania serão transformados em espaços de convívio cultural, de produção de conhecimento, e de aproximação com o rio para todos os que querem admirá-lo. Isto passou a depender mais dos projetistas contratados e dos seus financiadores e menos da cidadania que terá como única alternativa expressar-se e protestar como opinião pública crítica.

A representação do escritor que enfatiza o aprisionamento das instituições em seus âmbitos restritos e o esvaziamento da reflexão sobre a cidade se confirmou na pesquisa tanto pela constatação da ausência de uma reflexão nos grupos como pelo desinteresse em fazer parte de uma pesquisa sobre um tema que é recorrente nas discussões e revisões do Plano Diretor e em megaeventos como o da Copa de 2014. A seguir, apresentamos uma síntese desta experiência.

5.9 O COMPORTAMENTO DOS ATORES DIANTE DA PESQUISA SOBRE O TEMA DA CIDADE E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO

A tentativa de “ouvir” os representantes da sociedade civil, do mercado e do Estado, nas questões que dizem respeito ao planejamento e organização da cidade, revelou o pouco envolvimento destes atores com as atividades de médio e longo prazo e a sua captura por rotinas burocratizantes e uma lógica imediatista que os impede de realizar uma ação reflexiva a respeito da sua ação no contexto da cidade que sofre os impactos da modernização. A pesquisa indicou, por um lado, a estratégia adotada por alguns atores de não se posicionar sobre temas considerados difíceis e cujo posicionamento poderia gerar tensionamentos indesejáveis na opinião pública, e, por outro, um grande vazio de propostas e projetos consistentes para o desenvolvimento de uma cidade sustentável, lugar hoje ocupado por opiniões sem o embasamento das ciências e da experiência dos movimentos da sociedade civil e contaminadas pela disputa ideológica. Um dos entrevistados queixou-se da rotina burocratizante do Sindicato que impede de aprofundar o debate sobre estas questões, que ele reconhece como muito importantes. Outro entrevistado responsabilizou a prática do governo municipal (que segundo ele, está “carente de inteligência em planejamento”) que tem se mostrado incapaz de receber e implementar propostas dos setores econômicos, como as

relacionadas com a mobilidade urbana. Os profissionais arquitetos identificam na sua formação, orientada principalmente para o desenho e o projeto, o grande entrave para participar de um debate propositivo que envolva a complexidade da cidade e do planejamento urbano. Os técnicos da burocracia estatal revelam-se presos a uma normatividade de procedimentos orientada fundamentalmente para a regulação e o controle da sociedade, não dispendo de arenas organizadas para o debate público na diversidade (que não exclua o debate “franco e aberto” aos questionamentos formulados por um público bem informado, como propõe a esfera pública de Habermas) e estruturas administrativas organizadas para a resolução de problemas de longo prazo, como a sustentabilidade da cidade.

Não foram identificadas iniciativas das entidades da sociedade civil na criação de fóruns permanentes de debate e de formulação organizados especialmente para o desenvolvimento de propostas a serem introduzidas na política de planejamento da cidade. A demanda dos movimentos e entidades da sociedade civil de institucionalização do Fórum de Entidades, apresentada durante a revisão do PDDUA, reivindica o reconhecimento, pelo Estado, da participação social na construção da política de planejamento urbano, mas não indica a arquitetura desta arena para que a participação contribua efetivamente para a qualificação desta política pública. A participação através da introdução de novos atores da sociedade civil mostrou-se incapaz de mudar as práticas, as rotinas e a arquitetura das instituições-chave que continuam operando orientadas por concepções positivistas, tecnocráticas e centralizadoras, como ocorre nos Conselhos Municipais e nos órgãos do Executivo e Legislativo. A ideia de criação de um Instituto de Planejamento Urbano ou de um Observatório do Planejamento da Cidade que emergiu do debate da última revisão do Plano Diretor não brota de uma discussão com a sociedade, a partir da esfera pública que abre espaço para os argumentos de todas as dimensões do espaço social (considerando e respeitando a sua diversidade), mas emerge de formulações que tem origem em espaços privados controlados por alguns especialistas ligados ao mercado ou aos poucos representantes do movimento social que se envolvem no debate desta política pública. Estas ideias não brotam da interação participativa do conjunto dos atores do espaço social local com as instâncias do sistema de planejamento. Elas surgem de fora do sistema, de arenas privadas, e buscam impor-se ao conjunto dos atores, sem o confronto e o debate com a experiência acumulada pelas instâncias do sistema de planejamento urbano, apresentando-se como uma proposta que não precisa justificar-se perante este, mas sim adquirir o apoio da opinião pública para a sua aprovação pelo Executivo e Legislativo.

A leitura dos textos que registram o processo histórico de planejamento da cidade indicou que predomina a representação científica e técnica que busca seus elementos constituintes na ciência do urbanismo (principalmente na arquitetura e nas engenharias) e não incorpora os elementos da representação que se fundamenta na organização e estruturação de um mundo da vida capaz de oferecer as condições materiais e culturais para o desenvolvimento de indivíduos com autonomia moral e a cidadania plena para todos. Muitos dos elementos presentes nesta representação se mostram ideológicos, como as crenças na regulação dos conflitos urbanos e harmonização social exclusivamente através do zoneamento de atividades econômicas, das moradias, dos espaços de lazer, e do controle sobre as edificações. Estas regras, previstas na Lei do Plano Diretor, não são monitoradas nem se comprova onde e como elas funcionam ou deixam de funcionar, como propõe os estudos de políticas públicas. Até onde a pesquisa conseguiu penetrar, pois os atores do espaço social oferecem uma razoável resistência mesmo para dedicar parte de seu tempo para conversar sobre a sua cidade, não foram identificados atores significativamente motivados para a construção de uma rede social capaz de reivindicar a criação destes instrumentos de planejamento urbano e de monitoramento das políticas que se propõem a organizar a cidade para a cidadania plena. O pragmatismo dos negócios, das carreiras, das disputas políticas, dos técnicos e suas tecnologias enfraquece a crença na possibilidade de uma atividade de planejamento que envolva, em sua elaboração e implementação: os técnicos e especialistas dos vários campos do conhecimento que desenvolvem pesquisas relacionadas com a cidade; os ativistas sociais e moradores da cidade que detém o saber relacionado com o mundo da vida urbana; os empreendedores privados interessados em investir em tecnologias sustentáveis; e os membros da burocracia estatal que reconhecem e se comprometem com a resolução dos graves problemas da sociedade urbana contemporânea.

A predominância da representação “científica e técnica” impregnada de crenças ideológicas, muito valorizadas pelos governos e elites positivistas e tecnocráticas, construída ainda no início do século XX, consolidou práticas nas instituições do Estado que se disseminaram para a sociedade. Entre estas práticas podemos citar os ritos de elaboração técnica do Executivo e de votação do Legislativo que dispensam os procedimentos de justificação perante a opinião pública. As Audiências Públicas e a Tribuna Popular da Câmara de Vereadores funcionam como fóruns de apresentação e legitimação de projetos dos governos ou como espaços de reivindicação da sociedade, mas não como arenas de debate entre projetos diferentes para a cidade e de formulação de consensos entre atores. A desigualdade de acesso às informações é a regra e não a exceção destes fóruns.

Este processo histórico constituiu a crença na capacidade dos governos e dos técnicos em planejar a cidade moderna, a cidade do futuro, através de grandes obras, de interesse dos grandes grupos econômicos, que não precisam se justificar para serem consideradas como necessárias pela opinião pública. Esta representação opera como obstáculo para a organização e mobilização dos atores que lutam pelos direitos de cidadania plena, como o direito de morar e permanecer morando em territórios que passam a ser considerados pelos governos como estratégicos para o desenvolvimento urbano, na medida em que *a cidade aparece como um conjunto de obras e construções de engenheiros e arquitetos e não como um projeto de atores da sociedade urbana*. O ANEXO U – Projeto de revitalização da orla do Guaíba, é um exemplo emblemático desta representação que subordina os atores da sociedade urbana ao projeto do urbanista escolhido pelo governante. Entre os usos propostos incorpora-se o paisagismo, um dos elementos que o mercado local vem introduzindo para valorizar seus projetos, mas são excluídos elementos relevantes que apresentam outras possibilidades de como a cidade pode se relacionar com a orla, como é apresentado no ANEXO V – Diretrizes para a orla do Guaíba, elaborado pelo Grupo de Trabalho da SPM (Secretaria do Planejamento Municipal). As diretrizes para a orla, elaboradas pelos técnicos locais, apresentam uma maior diversificação de usos para população, como os passeios públicos, as cicloviárias, passagens para pedestres, recantos para a infância e os idosos, equipamentos de lazer, recreação e de convívio público. Mas ela também é limitada, pois não apresenta a proposta de Museu das Águas do movimento ambientalista ou projetos culturais que são uma das características marcantes do centro histórico da cidade. Esta proposta mais rica em diversidade só é divulgada pelos blogs e não é apresentada pela grande mídia. A opinião pública, que tem acesso ao projeto via grande mídia, toma conhecimento de uma proposta que filtra e exclui muitos dos elementos que compõe a diversidade presente na sociedade local. A mídia direciona para o projeto de sua preferência e exclui os demais da arena por ela criada para fazer o debate sobre o futuro da orla e influenciar na tomada de decisão sobre o projeto a ser implementado.

As arenas assim organizadas pelo Executivo, Legislativo e grande mídia se apresentam como esfera pública legitimada pelo conhecimento científico e pelo prestígio de formadores de opinião, constituindo-se como arenas que tem a capacidade de ocultar da opinião pública a parcialidade e os elementos ideológicos contidos nos projetos apresentados pelos grupos que as controlam.

A pesquisa revelou que os Sindicatos de Trabalhadores ¹¹⁰ ainda não se organizam e mobilizam para entrar na disputa por um projeto de cidade que aponte claramente os investimentos públicos, a serem discriminados nos orçamentos municipais e nos programas de financiamento externo, necessários para a melhoria da vida cotidiana de trabalhadores da construção civil, do comércio, entre outros. Este projeto definiria qual a política de planejamento urbano compatível com a melhoria das condições de moradia, de transporte público para o trabalho, de acesso aos equipamentos e bens culturais e de saúde nos bairros e nas regiões onde os trabalhadores convivem e exercem suas ocupações.

¹¹⁰ O posicionamento do STICC e do Sindicato dos comerciários diante do processo de planejamento urbano mostra, por um lado, subordinação ao projeto de cidade do SINDUSCON que prioriza a produção de edificações de maior rentabilidade, em regiões mais valorizadas e para os estratos sociais de maior renda e, por outro, omissão na participação da discussão da política de planejamento urbano.

6 CONCLUSÕES

O conceito de modernização que se ajusta para a análise da sociedade brasileira pode ser definido como um processo que resulta da ação de uma coalizão de elites progressistas e conservadoras que impõe à sociedade um projeto. Este projeto assume as especificidades resultantes das disputas entre as preferências destas elites com as preferências do conjunto da sociedade. Este processo admite diferentes arranjos de urbanização-industrialização que são definidos pelas condicionantes técnicas (conhecimento e pesquisa aplicada, tecnologias construtivas, instrumentos e metodologias de planejamento e capacidades técnicas de gestão) e pelas condicionantes políticas (capacidade organizativa, de mobilização, e de formulação das elites e das entidades da sociedade civil) enraizadas na cultura.

Para Faoro (1992), as elites introduziram na sociedade brasileira elementos da modernização (como os melhoramentos urbanos) mantendo uma estrutura social fortemente hierarquizada e piramidal. Na representação que se tornou hegemônica sobre o desenvolvimento social no Brasil esta modalidade de modernização resulta das ações de uma elite que se apoia em instituições hierárquicas, patrimoniais e clientelistas e em uma sociedade civil dependente e sem autonomia para participar do debate sobre o projeto de sociedade. Isto implica em uma sociedade com baixa capacidade de introdução dos benefícios da modernidade para o conjunto da sociedade.

No caso da política de planejamento urbano de Porto Alegre, esta representação do desenvolvimento social é apenas parcialmente questionada pela sociedade civil. Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil focalizaram seus questionamentos nas instâncias e nas metodologias de participação e na introdução de temas como a regularização fundiária, a habitação de interesse social e a preservação ambiental e cultural. Para as instâncias e as metodologias de participação a sociedade civil não apresentou propostas de novas estruturas administrativas alternativas ao atual Conselho do Plano Diretor, Regiões de Planejamento, Grupos de Trabalho do Executivo, Comissões do Legislativo, Audiências Públicas e arenas públicas criadas para debater a política de planejamento urbano. Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil conquistaram a paridade de participação no Conselho e a participação nas Regiões de Planejamento que, entretanto, são instâncias que reproduzem as rotinas burocráticas, as relações assimétricas, a fragmentação dos atores e não estão organizados para o exercício de processos comunicativos entre atores em igualdade de condições de participação. As Audiências Públicas transformam-se em rituais de legitimação para propostas que precisam do apoio da opinião pública e os Grupos de Trabalho do

Executivo e as Comissões do Legislativo não procedem ao nivelamento de informações desigualmente distribuídas e a capacitação dos atores (pressupondo que todos estão nas mesmas condições de participação). Estas instâncias e metodologias de participação foram constituídas historicamente a partir da representação de Estado que tutela e controla a sociedade civil e que espera dela apenas a colaboração com a gestão estatal. Os temas da regularização fundiária, da habitação de interesse social e da preservação ambiental e cultural entram para a agenda da política de planejamento urbano, mas o seu processamento pelos órgãos estatais é desigual e mais lento que o processamento dos temas priorizados pelo mercado. As propostas da sociedade civil se subordinam às rotinas e às práticas do Executivo e do Legislativo que se mostram mais “sensíveis” para atender as prioridades do mercado. Em muitos Fóruns observou-se que os técnicos buscaram a redução ou eliminação de conflitos entre os interesses do mercado e os da sociedade civil que, posteriormente, foram decididos pela correlação de forças política dos grupos que buscaram influenciar a decisão do Executivo e dos vereadores. Neste aspecto, o controle que os cargos políticos exercem sobre os órgãos estatais mostrou-se determinante para a definição do desenho que a política de planejamento urbano assume. Entretanto, o posicionamento da opinião pública é acompanhado sistematicamente pelos políticos e gestores e também cumpre papel importante em suas decisões. Neste contexto, a sociedade civil não explorou a possibilidade da disseminação do conteúdo das propostas em debate para um leque maior de entidades da sociedade e a divulgação na mídia e em sua rede de contatos (como os representantes das regiões de planejamento, os representantes da cultura, entre outros) visando combinar a disputa nos espaços institucionalizados do Estado com a sensibilização da opinião pública. No caso em que ela se organizou para isto teve sucesso a ponto de forçar os agentes privados a alterar o projeto inicial de um empreendimento localizado na Orla do Guaíba (Projeto Pontal do Estaleiro). A opinião pública revelou-se uma das dimensões muito importante do espaço social em que se formula a política de planejamento urbano, sendo levada em consideração pelos agentes políticos. Outro aspecto muito pouco considerado e debatido pelos representantes da sociedade civil é a qualidade não reflexiva do sistema de planejamento urbano.

Os depoimentos dos técnicos e as análises dos processos de formulação do PDDU e do PDDUA sugerem que a participação social na construção de planos e projetos para as regiões já dispõe de importantes instrumentos, como as Regiões de Planejamento, as Comissões Técnicas, o Conselho do Plano Diretor e a experiência prática da tradição da participação da cidade no planejamento urbano (ainda que historicamente tenha predominado a colaboração

atrelada aos governos e uma maior participação dos profissionais do urbanismo e menor das entidades da sociedade civil). Estes elementos podem sustentar o debate sobre um *novo Sistema de Planejamento para a cidade* que inclua entre os seus objetivos o desenvolvimento da sociedade civil e da cidadania. Mas, para isso, o sistema de planejamento precisa superar importantes conflitos ainda existentes na burocracia estatal, formular permanentemente estratégias de desenvolvimento da sociedade civil e da cidadania e da cidade sustentável com um mínimo de consenso, e diminuir a influência das práticas do poder político e do poder econômico.

A participação da sociedade civil no planejamento das regiões e dos bairros da cidade passou a ter maiores possibilidades de tornar-se um dos elementos do processo de planejamento urbano com o novo Plano Diretor de 1999 com a criação das Regiões de Planejamento e a ampliação da participação no Conselho do Plano Diretor. Mas, o instrumento das Regiões de Planejamento ainda não foi efetivado, diferente do que ocorre com o Conselho (CMPDUA) e as Comissões Técnicas. Precisa ainda percorrer o caminho da criação de rotinas e práticas ajustadas à participação autônoma das entidades das regiões para que possa consolidar-se como experiência que incorpore as expectativas da sociedade civil na política de planejamento urbano, como propõe a Lei Orgânica Municipal.

A ação dos representantes da sociedade civil sugere que estes entenderam que a sua entrada nas instâncias institucionalizadas de participação e a inclusão de seus temas na agenda da política urbana seria suficiente para mudar o perfil da política de planejamento da cidade, o que explicaria o seu “descuido” com a disputa da opinião pública e a ausência de ações visando à mudança das práticas dos órgãos estatais. A participação dos representantes da sociedade civil revelou-se fundamental para ampliar a participação e para introduzir temas ligados à reforma urbana na agenda do planejamento, mas revelou-se insuficiente para modificar o modo como o Estado processa estas demandas.

Faoro (1992) observou que este projeto de modernidade das elites domesticou as classes populares, excluiu os setores médios e os trabalhadores da participação e da tomada de decisão sobre os rumos da modernização. A pesquisa constatou a falta de uma reflexão crítica das entidades e dos movimentos da sociedade civil sobre os efeitos negativos deste processo de domesticação e sobre as alternativas de sua superação por meio de iniciativas de capacitação orientados pelo objetivo da busca de autonomia. A não realização de discussões sistemáticas sobre as estratégias de ação a partir das diferentes possibilidades pensadas pelos diversos grupos para tentar se aproximar do resultado desejado, no mesmo nível de prioridade em que são discutidas as demandas, indicou um vazio que despotencializou o aprendizado

coletivo orientado para a mudança da relação do Estado com a sociedade civil. Este vazio também foi constatado em relação àqueles representantes do mercado que fazem a crítica do Estado e das gestões municipais a partir da perspectiva do senso comum. Estes críticos não apresentaram propostas ou projetos consistentes para que o planejamento da cidade assumisse uma configuração em que a cidade de Porto Alegre pudesse ser representada a partir de seus potenciais e diferenciais reais, como se chegou a destacar no caso da cidade de Curitiba. A construção de uma opinião autônoma e consistente sobre projetos para a cidade real, por parte da sociedade civil e de representantes do mercado não é possível nas instâncias atuais de tomada de decisão do Executivo e do Legislativo. Fung (2003) apresenta diferentes arquiteturas de arenas públicas criadas, na maioria das vezes, pelas gestões governamentais (ele apresenta inclusive o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre) com o objetivo de qualificar as políticas públicas de segurança, saúde e a aplicação do orçamento municipal. A arena pública criada pelo projeto Cidade Constituinte em Porto Alegre (1995 a 1997) mostrou-se capaz de promover o debate público sobre o planejamento urbano e a cidade com repercussão na mídia local, incorporar novos atores nas fases do debate e da formulação desta política pública (nas regiões da cidade) e promover a elaboração técnica integrando técnicos da burocracia local com consultores internacionais e representantes da sociedade civil. Este tipo de arena pública revelou grande potencial para influenciar a opinião pública sobre as diferentes alternativas que se colocavam para o desenvolvimento da cidadania. Um formato de espaço público onde se reúnem atores que contribuem para a formulação da política de planejamento urbano que poderia servir de modelo para a reestruturação do Estado. Entretanto, não chegou a se institucionalizar. Estas arenas públicas carregam o potencial da esfera pública, que, entretanto, só começará a ser efetivado quando a sociedade civil e os setores do mercado local (comprometidos com a qualidade da vida urbana) tomarem a iniciativa de criar arenas públicas que tematizem a cidade a partir de uma representação de desenvolvimento social que se contraponha a representação que ainda é hegemônica na sociedade. Isto é, uma representação alternativa àquela que apresenta para a opinião pública a modalidade de modernização das elites como a única possível. A falta de iniciativa da sociedade civil na criação de arenas públicas autônomas em relação ao Estado deixa espaço para os especialistas, a mídia e o setor imobiliário disputarem a opinião pública com boa margem de liberdade e grandes chances de sucesso de que seus projetos configurem a paisagem urbana e as relações sociais na cidade.

Retomando Harvey (1992), para quem o consumidor de bens urbanos participa do processo de produção a partir da matéria-prima criada por planejadores, arquitetos, produtores

culturais e do establishment institucional ou corporativo, pode-se afirmar que a tradição da sociedade (sociedade civil e setores do mercado) de aceitar delegar para os especialistas a elaboração do projeto de cidade e aos gestores a escolha da alternativa a ser executada criou a dependência da sociedade em relação ao Estado e a prática das entidades em não abordar a cidade como tema de sua reflexão. Esta não tematização da cidade, em esferas públicas formadoras de uma opinião fundamentada, fragmenta e fragiliza o debate dos temas urbanos, como a mobilidade urbana, a violência no trânsito e a violência urbana, os problemas ambientais, etc.

A investigação de Jacobs (2001) apontou para a possibilidade de um projeto de cidade em que as pessoas estabelecem interações fortes (relação de pertencimento à cidade) na rua, nos parques e no bairro onde moram. Isto, entretanto, não apareceu na representação da maioria dos atores sobre Porto Alegre. Alguns formadores da opinião pública na área cultural se aproximam mais das preocupações de Jacobs (2001) do que a maioria dos profissionais do planejamento urbano que enfatizaram os projetos edificados, enquanto que os primeiros priorizaram a convivência na cidade. Estes formadores da opinião cultural apontaram a existência de uma tradição cultural da cidade, em locais em que o indivíduo porto-alegrense aprendeu a imaginar sua cidade como lugar de convívio e de intercâmbios culturais. Entretanto, estes atores não interagem com o processo de elaboração do planejamento urbano e do Plano Diretor. Na perspectiva de Jacobs (2001), a pesquisa não identificou nas representações dos atores elementos que revelem a crença na possibilidade da organização de ruas “vivas”, atraentes e seguras integradas a praças, parques e aos edifícios. Nem a aposta na construção de bairros funcionalmente eficientes e integrados na dinâmica da cidade. Tampouco a preocupação com a criação de redes de relações que se tornem o ponto forte de um espaço social como o bairro e o distrito e que lhes deem maior estabilidade diante do processo de modernização da cidade. Estas ausências criam um vazio de projetos para os espaços públicos e deixam espaço para os projetos do mercado.

A pesquisa identificou que o sistema de planejamento urbano de Porto Alegre assume características como: a fragmentação dos atores envolvidos em rotinas que não permitem realizar a reflexão sobre a cidade, a fragilidade ou a inexistência de discursos consistentes sobre a cidade e a incapacidade, na maioria dos casos observados, de integrar o passado urbano nos projetos do futuro. A pesquisa indicou, ainda, que a mídia local se especializa mais rapidamente que a organização da sociedade civil para a disputa do projeto de cidade, criando nova assimetria no acesso à opinião pública.

Os resultados gerais da pesquisa mostraram que as instituições do sistema democrático como o Legislativo, os órgãos de controle e os órgãos do Executivo se apresentam e se justificam discursivamente a partir do referencial do bem-estar coletivo. Mas, na análise do processo de planejamento e das disputas e votações, observou-se o funcionamento de pressões de grupos econômicos e políticos que impõem suas visões e descaracterizam os Projetos de Lei relacionados com o bem-estar e a integração social na cidade. Não se constatou, por parte dos órgãos de controle, nenhuma ação ou intenção de orientar a ação fiscalizadora para o acompanhamento da legislação, dos projetos e do seu impacto na cidade. Pelo contrário houve declaração de que esta não é uma área de atuação destes órgãos. Os debates no Legislativo fragmentam os atores e impedem a elaboração de uma visão coerente e de conjunto sobre a política de planejamento e seu impacto sobre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento da cidadania. É necessário observar que nem o Legislativo e tampouco o Executivo tem uma Comissão Técnica permanente que produza informações e uma avaliação sobre o resultado obtido com a aplicação dos Planos Diretores que aponte, por exemplo: qual foi o impacto do Plano de 1959 no centro histórico da cidade, do PDDU de 1979 na cidade radiocêntrica (do centro histórico até a terceira perimetral), das estratégias do PDDUA de 1999 no desenvolvimento urbano e destes processos de planejamento sobre a cidade irregular. A experiência da reformulação do PDDUA de 1999 mostrou que em nosso sistema de democracia representativa ainda domina a lógica que submete os legisladores à pressão dos interesses do mercado imobiliário, da construção civil e das clientelas mobilizadas a partir da troca de favores. A lógica da construção da carreira política do vereador interfere, distorce e submete o sistema de participação, proposto para a construção da política urbana, à lógica partidária, anulando os aspectos inovadores da legislação urbana e transformando-a em instrumento de legitimação das instituições estatais que passam a operar segundo a agenda política partidária, em detrimento da agenda de reformas para os problemas da cidade. A política de planejamento urbano, nos marcos de um projeto democrático-participativo-sustentável, demanda um projeto de cidade que exige a adesão de entidades da sociedade civil, do apoio da opinião pública e dos atores formuladores de soluções para problemas urbanos, que vão além daqueles que se fazem presentes na agenda do Conselho do Plano Diretor (ocupado com a análise e aprovação de projetos pontuais, mas que impactam a cidade), do Orçamento Participativo (focada nas demandas locais e de curto prazo) e do calendário político-eleitoral do município.

A construção de uma representação social em que as instituições democráticas aparecem cumprindo o seu papel e a cidade como participativa revelou-se um elemento-chave

para o exercício da governabilidade em um contexto de diferenciação crescente da sociedade civil e de maiores tensionamentos provocados por uma modalidade de modernização que prioriza a implementação de obras físicas sem uma conexão com o projeto de cidade orientado pelo objetivo do bem estar coletivo e o desenvolvimento da sociedade civil.

A pesquisa constatou a importância da abordagem de Jacobs (2001) para que se faça a crítica do sistema de planejamento urbano de Porto Alegre quanto às suas omissões em aspectos como o da construção de espaços sociais urbanos que estimulem a organização de redes sociais capazes de se contrapor ao processo de “destruição criativa” (Harvey, 1992) ou à ação predatória do mercado que desconsideram a forma de organização das redes de relações que existem nas ruas, nos bairros e nos distritos das cidades. Contribui também para a construção de uma crítica sociológica que desvele ações governamentais que destroem espaços sociais ricos em capital social e os substituem por espaços segregatórios, como as remoções (projetos de reassentamento), os projetos de confinamento social (condomínio fechados), etc. Mas esta crítica só terá capacidade de influenciar as gestões governamentais e a opinião pública se a sociedade civil tomar a iniciativa de transformá-la em instrumento de disputa política permanente, tendo como momentos privilegiados as eleições locais e as revisões do Plano Diretor.

A modernização da cidade não é um processo natural, nem politicamente ou tecnicamente neutro, mas sim um processo politicamente conduzido pelas elites que controlam a economia e a política (ainda que dentro das possibilidades técnicas e políticas colocadas pela capacidade de gestão destas elites e da resistência dos setores subalternos e de grupos de oposição ao projeto dominante). O seu desenvolvimento acarreta mudanças na imagem (representações) que indivíduos e grupos elaboraram sobre a cidade e sobre como se deve organizar e planejar os espaços urbanos públicos e privados, o que resulta na mudança da ação coletiva dos agentes urbanos. A produção da cidade moderna introduz novos elementos na representação e nas práticas sociais trazidos pela produção e o consumo cultural, este o aspecto que domina a vida na sociedade urbana em detrimento dos valores da sociedade industrial centrada no valor do trabalho. Mas, como vimos em Habermas, esta modernização implica em “colonização” da esfera cultural pelo mercado, não significando, necessariamente, a ampliação da visão de mundo, da autonomia intelectual, da capacidade reflexiva ou o refinamento do gosto e das preferências do indivíduo urbano. O controle da produção e do consumo cultural pelo mercado, na perspectiva de Habermas, só pode ser regulado pela ação autônoma da sociedade civil com a criação e a expansão de esferas públicas onde se pratica a

ação comunicativa e se produz a opinião baseada no exercício da reflexão crítica (ou autoreflexão) dos indivíduos.

Na perspectiva proposta por Cohen-Arato (2001), os desafios colocados para a sociedade civil influenciar decisivamente sobre a política de planejamento urbano (em um cenário da modernização emancipada) seriam: 1. identificar, proteger e estimular territórios, ambiência urbanas, infraestruturas e serviços urbanos que são fundamentais para o desenvolvimento dos direitos de cidadania e da autonomia do indivíduo diante do dos políticos e do mercado; 2. identificar e propor estratégias de articulação entre a geração de renda, os serviços públicos e a moradia para os setores sociais que não conquistaram sua cidadania; 3. Propor a criação de arenas públicas nos órgãos do Estado que tematizem a cidade a partir de estratégias para o desenvolvimento dos direitos de cidadania e com regras de funcionamento definidas pela sociedade civil. Estes desafios seriam transformados em Estratégias para o desenvolvimento dos direitos de cidadania (articuladas como as estratégias de desenvolvimento urbano presentes no Plano Diretor atual) e da autonomia do indivíduo na cidade contemporânea. E as arenas públicas criadas nos órgãos do Estado funcionariam como “escola” de aprendizado da sociedade civil no exercício da regulação e do controle do projeto de modernização.

Se a esfera pública no Brasil se caracteriza pela sua relativa porosidade e como espaço em que as associações da sociedade civil contribuíram para o alargamento das suas fronteiras temáticas e para a construção do espaço público crítico (Costa, 2002), então existe a possibilidade de que a sociedade civil venha a se desconectar de sua relação de dependência do Estado, dos especialistas e do mercado e passe a propor estratégias para o seu desenvolvimento autorregulado. No caso de Porto Alegre, a atuação do Fórum de Entidades como representante da sociedade civil exemplifica esta possibilidade real. Atuando como contraponto à ação do mercado (quando este buscou aprovar um Plano Diretor flexível à altura das edificações, gerador de prejuízos ao meio ambiente, à habitação de interesse social, à preservação cultural), sua ação foi fundamental para introduzir temas de interesse público no planejamento urbano.

A radicalização da participação social no planejamento urbano, por meio de instrumentos já criados (Lei Orgânica) e incorporados na Lei do Plano Diretor, encontra resistências nas rotinas e práticas tradicionais das instituições estatais e entre profissionais e entidades do urbanismo, que não articulam o planejamento da cidade com o desenvolvimento da cidadania, mas sim com os empreendimentos econômicos e a carreira profissional. Esta prática se ajusta mais ao planejamento urbano atrelado às determinações do mercado e setores

de *experts* e dificulta a aplicação do planejamento participativo, como previsto na Lei Orgânica Municipal, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, isto é, de um planejamento urbano permeável ao interesse público.

A modernização que produz espaços urbanos que destroem a confiança mútua e geram conflito e violência (Jacobs, 2001) e cidades e urbanistas ecléticos atrelados ao mundo do consumo e do espetáculo (Harvey, 1992) não encontra, no atual sistema de planejamento urbano e na prática de parte dos urbanistas, um contraponto que se afirme como organizador de um sistema de proteção da sociedade civil. Um sistema que lute contra as ações que destroem espaços de convivência promotores de cidadania, que “apagam” a memória urbana das gerações passadas, criam obstáculos para o acesso dos mais pobres aos equipamentos culturais e da população aos espaços públicos, ameaçam a diversidade urbana com a homogeneização criada pelo consumo, e “sufocam” e “congestionam” a cidade com a imposição do transporte individual baseado no automóvel.

O resultado negativo do processo de planejamento urbano em curso para a sociedade civil, à longo prazo, é a permanência de uma representação social que: a) apresenta os atores da sociedade civil como colaboradores menores dos governantes; b) apresenta a burocracia estatal como vocacionada para responder ao líder político e não para a resolução dos problemas urbanos; c) apresenta os agentes do mercado como portadores de eficiência superior (não demonstrada) relativamente aos demais atores da sociedade. Uma representação social que não dá destaque nem valoriza a participação organizada da sociedade civil.

O contexto do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 se caracteriza por rupturas com uma etapa anterior no processo de planejamento da cidade, tais como: as experimentações de planejamento participativo, a nova legislação urbana e as novas arenas públicas de participação. Ao mesmo tempo, percebe-se a permanência de práticas tradicionais de agentes políticos, dos profissionais do urbanismo tecnocrático e dos setores da burocracia organizada a partir de interesses corporativos.

Retornando ao problema sociológico e às hipóteses, encontra-se relação entre o comportamento dos atores diante dos temas da cidade e do planejamento urbano e suas representações. A cidade e o planejamento urbano, historicamente tratados como temas exclusivos de poucos, deixou um vazio no debate das arenas públicas. Estas arenas demandam a participação permanente, organizada e capacitada dos representantes da sociedade civil, pois estes se revelaram o ator que apresenta os projetos que constroem a cidade pública. A representação que delega aos especialistas e ao Estado a tarefa de pensar o futuro da cidade influenciou negativamente, pois criou dificuldades de ampliação da mobilização na sociedade

civil e de sensibilização da opinião pública que se “acostumaram” com seu distanciamento do tema. E favoreceu os representantes do mercado que contam com mecanismos econômicos e políticos que tem assegurado prioridade aos projetos que organizam a cidade privada.

A atual representação da sociedade civil sobre o que deve ser o processo de planejamento urbano e a cidade favorece a participação que se subordina aos técnicos especialistas e ao Estado e, por consequência, aos seus projetos. O processo histórico de planejamento urbano revelou que a modalidade de modernização implementada em Porto Alegre produziu uma cidade marcada pela irregularidade e pelo déficit de direitos de cidadania. A crença dos representantes da sociedade civil de que os canais de participação (os conselhos municipais, as audiências públicas, e os espaços criados pelo Executivo e Legislativo) são os fóruns que podem alterar esta realidade na perspectiva da construção de uma cidade para todos, em que a sociedade civil tem autonomia e voz ativa na definição do perfil da política urbana, não encontra sustentação no processo histórico de planejamento urbano. Este processo, como foi praticado pelo Estado, não reverteu o agravamento destes problemas nem conseguiu extinguir a irregularidade urbana e o déficit habitacional existente, e tampouco regulou a construção da cidade nas regiões mais valorizadas e cobiçadas pelo setor imobiliário de modo a resguardar a memória histórico-cultural e a qualidade das ambiências existentes nestes bairros. O estudo dos (“novos”) mecanismos de participação indicou a permanência da cultura estatal que reproduz as praticas tradicionais que integram os atores da sociedade civil como colaboradores da gestão municipal, atualizando e resignificando o conceito de participação ao contexto atual. A participação da sociedade civil se mostrou fundamental para que os temas e os projetos relacionados com a cidade pública entrem para a agenda das gestões municipais e adquiram visibilidade nas arenas públicas. Sem esta participação, a modalidade de modernização que pressupõem a presença da sociedade civil em esferas públicas que tematizam a cidade como possibilidade para o desenvolvimento da cidadania e de um mundo da vida que se apropria da produção cultural não se colocaria com alternativa para a sociedade.

Entretanto, o limite da participação da sociedade civil se manifesta na ausência de propostas para a organização de canais de participação que tematizem a cidade como problema do desenvolvimento da atual modalidade de modernização. As entidades da sociedade civil e os componentes que fazem parte do sistema de planejamento urbano e do sistema de participação do Orçamento Participativo não abordam a cidade como possibilidade de uma modernização que resulte de projetos para os espaços públicos e para o desenvolvimento cultural da sociedade civil. Os componentes do sistema de planejamento

urbano estão aprisionados às rotinas de interpretação da legislação urbana, aprovação de projetos e análise das demandas das regiões de planejamento; e o sistema de participação do Orçamento Participativo orienta-se para a deliberação de demandas das comunidades, sem conexão com o debate do projeto de cidade. O tema do futuro da cidade e do planejamento urbano continua aprisionado na esfera privativa dos especialistas e não se capilariza nem se enraíza no sistema de planejamento e no sistema de participação. A cidade é tratada como se fosse uma “colcha de retalhos” sobre a qual cada setor do conhecimento, órgão estatal, entidade da sociedade civil e setores do mercado “colam” a sua proposta. Esta representação hegemônica e a ação fragmentada são naturalizadas pelas rotinas que burocratizam e destituem de autocrítica as instâncias de participação. O processamento diferenciado das demandas do mercado e da sociedade civil pelos órgãos estatais em favor do primeiro é outro indicativo da limitação da forma atual de participação da sociedade civil nos fóruns criados.

O processo histórico de planejamento urbano não apostou em uma interação entre atores dotados de autonomia e capacidade de formulação de propostas para a política de planejamento urbano, e, tampouco, na estruturação de órgãos estatais (Secretarias, Conselhos, Câmara de Vereadores) e na formação de uma burocracia local dotados de autonomia para resolver problemas urbanos e construir consensos. A interação priorizada foi aquela que delega aos especialistas a formulação e aos representantes políticos a deliberação.

A complexificação e a desestruturação trazidas pela modernização e o aprendizado das entidades e movimentos da sociedade civil vem problematizando esta representação que a sociedade tem da cidade e do seu planejamento. Como exemplo, pode-se citar a disputa que se travou, durante a reformulação do PDDUA, entre a proposta apresentada pelo Fórum de Entidades de criação de um Observatório do Planejamento Urbano (com participação da sociedade civil e com atribuição exclusiva de pensar o futuro da cidade) e a proposta apresentada por vereador da base política da atual gestão do Prefeito Fortunati de criar um Escritório Municipal de Planejamento (esta última foi aprovada e inserida na Lei do Plano Diretor). A proposta do Fórum de Entidades questionou a proposta de um Escritório de Planejamento que tem como ator central da formulação os técnicos especialistas. Mas, este questionamento se deu exclusivamente no interior das instâncias do Legislativo e do Executivo. Esta forma de questionamento revelou-se incapaz de romper a representação que naturaliza as práticas governamentais e institucionais que reproduzem o baixo envolvimento da sociedade civil.

Esta representação dominante impacta negativamente a opinião pública na medida em que dissemina a ideia de que os atuais sistemas de planejamento urbano e de participação da cidade, como configurados, podem reverter o processo que produz a cidade desigual.

A introdução de novos projetos e novas tecnologias (como os exemplos dos prédios corporativos, dos shopping centers, dos condomínios fechados, e dos grandes eventos internacionais como a Copa de 2014) é mais rápida que a estruturação dos sistemas que envolvem a tomada de decisão, a reorganização das instituições estatais e a construção de uma crítica, pela sociedade civil, ao processo tradicional de planejamento. Neste aspecto, a sociedade civil respondeu defensivamente às iniciativas do mercado globalizado.

Existem outras possibilidades para a introdução de novas tecnologias e projetos construtivos no território urbano, que podem ser debatidos pela sociedade civil e pelos sistemas de planejamento urbano e de participação do orçamento participativo. Atualmente, não se debatem, nos espaços públicos, as diferentes possibilidades de projetos alternativos e arranjos construtivos organizados pelas prioridades da sociedade civil de modo a fomentar a apresentação de uma diversidade de alternativas de projetos de cidade. Trata-se da construção de uma representação de cidade que admite a diversidade e não se deixa aprisionar a imagem restrita dos espaços e projetos privados.

Este estudo apresenta como possibilidade a criação de uma arena pública acessível à sociedade civil que pode operar como instituição que avalia e propõe permanentemente a qualificação do Sistema de Planejamento na sua atividade de planejar e organizar a cidade. Para isso, faz necessário criar uma arena estruturada a partir de regras coerentes com uma esfera pública crítica, com autonomia administrativa e financeira, estrutura técnica que conte com o apoio técnico dos diferentes campos do conhecimento, e que incorpore a experiência da cidadania, com objetivos relacionados com os temas da cidade para todos e o fortalecimento da sociedade civil.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Coleção Cadernos Cidade**. Porto Alegre: v. 5, n. 7, p. 1 – 10, maio, 2000.

ABREU FILHO, Silvio Belmonte de. **Porto Alegre como cidade ideal. Planos e projetos urbanos para Porto Alegre**. Tese de doutorado. PPG em Arquitetura. PROPAR. UFRGS. 2006.

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

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular? Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional: Porto Alegre, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. IPUR/FASE. Rio de Janeiro. 1997. 282p.

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

_____. Teoria democrática, esfera pública, e participação local. In: Sociologias, Porto Alegre. Ano 1, julho/dezembro. 1999. P. 18-43.

BYRNE, David. **Diários de bicicleta**. SP. Manole, 2010. 320 p.

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

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico.** Ed. Bertrand Brasil S.A. R.J.1989.

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

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão.** SP. UNESP. v.1, n.1,1995, p. 15-20.

COMTE, Auguste. **Os Pensadores.** Abril Cultural: São Paulo,1978. p 43-99.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** O homem e a cidade. A cidade e o cidadão. De quem é o solo urbano? Contexto: São Paulo, 1992.

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

CORTES, Soraya Maria Vargas. Participação na área da Saúde: o conceito, suas origens e seu papel em diferentes projetos de reformas do Estado. In: **Saúde: Revista do NIPESC.** UFRGS: Porto Alegre,1996.

COSTA, Sérgio. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. In: **Novos Estudos.** CEBRAP. n. 38, 1995.

_____. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** ANPOCS, n. 35, outubro,1997.

COSTA, Sérgio e AVRITZER, Leonardo. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** 25/02/2005.

COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 – 1981.** Editora Brasiliense: São Paulo, 1983.

CIDADE. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **O Ciclo do Orçamento Participativo.** 1997.

CRUZ, Milton. **A disputa pela representação de planejamento e de cidade na Política de Planejamento Urbano.** Projeto de tese doutorado. UFRGS. 2010.

_____. **O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.** Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 2006.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins e JARDIM, Laura Silva. **Instituições Participativas: Conselhos de Políticas.** UFMG: Belo Horizonte, 2005.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (Organizadores). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Paz e Terra: São Paulo, 2006.

D'AVILA, Naida. **DEMAHB: Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre.** Unidade Editorial: Porto Alegre, 2000. 155p.

DELGADO, Daniel Garcia. Compilador. Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In. **Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad en Argentina.** Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. Argentina. Universidad de Buenos Aires. FLACSO. Primeira ed. p.13 - 40. 1997.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Notas do Subsolo.** L&PM. Porto Alegre. 2008. p. 36.

DURKHEIM, Émile. **Pragmatismo e sociologia.** Ed. UFSC. Florianópolis. 2004. 221p.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Prentice Hall: Englewood Clifs, 1965.

FAORO, Raymundo. **A questão nacional: a modernização**. SciELO. *Estud. av.* [online]. 1992, vol.6, n.14, pp. 7-22. ISSN 0103-4014.

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. SP. Ed. Globo. 3^a ed. 2001.

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

_____. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo**. Seminário caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: Curitiba, 2000 a.

_____. **O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tomo Editorial: Porto Alegre, 2000b.1^a ed.

_____. “Orçamento Participativo e Esfera Pública”. In FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova Esfera Pública: a experiência do Orçamento Participativo**. Ed. Vozes: Petrópolis, 2000c. p. 39 - 50.

_____. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Editora Vozes: Petrópolis, 2000 d.

FERRARI, Marcílio M. Perspectivas sobre a participação popular orçamentária. In: **Semana de Ciências Sociais**. EDUFU: Uberlândia, 2002. p. 41

FOUCAULT, Michel. A formação dos objetos. In: **A arqueologia do saber**, 12. ed. São Paulo. Forense Universitária. 1986.

_____. Soberania e disciplina. In: **Microfísica do poder**. 24. ed. São Paulo. Graal. 2007.

- FRANCO, Maria L. P. Barbosa. **Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência.** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004. p. 169-186. <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/v34n121/a08n121.pdf>. Acessado em 3/2012.
- FRASER, Nancy. **Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.** Duke University Press. Text No. 25/26 (1990), pp. 56-80.
- FREITAG, Bárbara. **Habermas e a teoria da modernidade.** Cad. CRH. Salvador, n.22. p.138-163, jan/jun.1995.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas.** IPEA. n. 21 – junho. 2000. p. 211 – 259. www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html. 2005
- FUNG, Archon . Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences . Journal of Political Philosophy 11 (3): 338 – 67. 2003.
- GANDIN, Danilo. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de intervenção na Realidade. In: **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, pp.81-95, Jan./Jun. 2001. *ISSN 1645-1384 (on-line)* www.curriculosemfronteiras.org 81. 2005
- GARCIA, Adriana Schönhofen. **Cais Mauá: Por quê um só vencedor?** 2010. <http://schonhofen.blogspot.com>
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 4ª Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1980. 444 p.
- GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em representações sociais.** Rio de Janeiro. Vozes. 2ª. ed. 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984. 398 p.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1989.

_____. **Técnica e ciência como ideologia.** Lisboa (PT): Edições 70; 1994.

_____. **Racionalidade e Comunicação.** O que é a pragmática universal? Edições 70. Lisboa. Portugal. 1996. p. 10-11

_____. **História y crítica de la opinión pública.** Barcelona. Gráficas 92. 1997.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo. Edições Loyola. 1992. 349 p.

HILL, Christopher. **O mundo de ponta-cabeça: ideias radicais durante a revolução inglesa de 1640.** São Paulo. Companhia das Letras. 1987.

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

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil.** Petrópolis. Vozes. 2000. 232 p.

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano:** Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Estudos Geográficos: Rio Claro, 2(1):15-28, junho - 2004 (ISSN 1678—698X) - www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm

KRAFTA, Rômulo Celso. **Planejamento no plural.** UFRGS/PROPUR/ANPUR: Porto Alegre, 1994. 43p.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas.** UFMG: Belo Horizonte, 1964. 111p.

LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo. Ed. Centauro. 2001.

_____. A revolução urbana. Belo Horizonte. Ed. UFMG. 1999.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de Governo em 36 países.** Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira. 2003.

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

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro. Aprendizados a partir das políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21. Número 60. 2006.

_____. **Infra-estrutura urbana e Produção do Espaço Metropolitano no Rio de Janeiro.** In. Cadernos IPPUR. RJ, Ano XII, N° 2, 1998. p.129 – 155.

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

MARQUES, Moacyr Moojen. **Um novo projeto para a cidade: comentários sobre o 1º PDDUA.** Março, 1998.

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

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Zahar Editores: RJ, 1967.

MAZZOTTI, A. J. A. **A Abordagem estrutural das representações sociais.** Psicologia da Educação. São Paulo, PUC/SP, n. 14/15, p.17-37, 2002.

MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre: urbanização e modernidade. A construção social do espaço urbano.** EDIPUCRS: Porto Alegre, 1995. 153 p.

- MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis. RJ. Ed. Vozes. 2003.
- MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: **ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. UFPE: Recife, 1997. p. 1760-1780.
- MURTA, Anamaria Sant'Anna. **Por um Plano Diretor Participativo**. UFMG/Califórnia State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha. 2005.
- NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. Cortez Editora: SP, 2003.
- NYGAARD, Paul Dieter e AVILA, Maria de Fátima (org.). Planos Diretores de Porto Alegre: uma discussão de suas características. In: **Porto Alegre: dissertações e teses II**. Unidade Editorial: Porto Alegre, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. Mercado Aberto: Porto Alegre, 1985. 142p. 4ª ed.
- PINTO, Antônio Luiz Gomes et al. **Porto Alegre: pesquisa tipológica de período 1930 a 1955**. UFRGS: Porto Alegre, 1985.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neo – institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Fundação João Pinheiro: BH, 2001.
- PORTO ALEGRE. Câmara Municipal de Porto alegre. **Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade**. 2009.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Ofício do Prefeito nº 979/GP. Paço dos Açorianos.** 04 de setembro de 2007.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Catálogo das Atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1866-1875.** Secretaria Municipal da Cultura. Arquivo Histórico Moisés Vellinho, v. XI, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.** Secretaria do Planejamento Municipal. PDDUA. Lei Complementar 434/99 e Atualizações até 31 de março de 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Grupo de Trabalho: modernização e ampliação do Orçamento Participativo.** Porto Alegre, 2001. Relatório Final.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. SPM. **A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor.** Outubro, 1999.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **A necessária reeleitura da cidade. 2º PDDUA.** Secretaria do Planejamento Municipal. Março, 1998.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **II Congresso da Cidade: O lugar de todas as coisas. Resoluções.** Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1995.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre.** Secretaria do Planejamento Municipal. 1º PDDU. Lei Complementar 43/79. 4ª Ed. Corag, 1994. 428p.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar No. 43 de 21 de Junho de 1979: com alterações posteriores.** 1994.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Diretrizes para Porto Alegre.** Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1993.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte.** Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico, Financiamento da Cidade, 1993.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica Do Município De Porto Alegre (LOM).** Promulgada em 03.04.90. Publicada no DOE em 04.04.90. Retificada em 17.05.90.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Porto Alegre. Planejar par viver melhor.** SPM, 1986.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Governo Municipal. Legislação organizacional. Executivo Municipal de Porto Alegre.** Secretaria do Planejamento Municipal, 1979.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **PROPLAN. Programa de Reavaliação do Plano Diretor.** Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, n. 4, v.1, 1978.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Projeto de Lei Complementar com exposição de motivos.** 1978.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **PLANO DIRETOR 1954 – 1964.** 1964. 128 p.

QUINTO, Luiz de Pinedo e BARROS, Carlos Eduardo de. **Impactos Macroeconômicos do Capital imobiliário no Brasil e suas repercussões em uma cidade de porte médio: Campos dos Goitacazes.** VIII Seminário Internacional da Latin American Real State Society. Setembro de 2008. São Paulo.

RIBEIRO, Luiz de César de Queiroz, e Pechman, Robert (Org.). **Cidade, Povo e nação.** Gênese do urbanismo moderno. Ed. Civilização Brasileira. 1996. RJ. 454p.

ROVATTI, João Farias. **Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planificado na cidade de Porto Alegre.** IPPUR: Rio de Janeiro, 1990.

ROVATTI, João Farias. **Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas.** IBAM: Rio de Janeiro, 1990. 131p.

SANTOS, Boaventura de Sousa.(Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Civilização Brasileira: RJ, 2002.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** Artmed. Porto Alegre. 2010. 240 p.

SILVA, Elvan. A modernidade de cima para baixo: considerações sobre o Plano Diretor Urbano de Porto Alegre de 1959. In: **Ágora.** Santa Cruz do Sul. v. 8. n. 1 e 2, p. 223 – 229. Janeiro/dezembro. 2002.

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

_____. **Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de porto Alegre.** Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2002.

_____. **A construção da participação popular.** Sociologias. Dossiê. Ed. UFRGS: Porto Alegre, Ano 1, n. 2, jul./dez. 1999.

SOARES, Luiz Eduardo. **A negociação de direitos em democracias emergentes: o caso do Brasil.** Ensaio apresentado na conferência realizado no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Stanford, no dia 21 de outubro de 1996, e no Departamento de Sociologia da Universidade de Pittsburgh, no dia 12 de novembro de 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução. In: **Caderno CRH. Políticas Públicas.** n. 39, Jul./dez, 2003

_____. **“Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias.** MG. XXVII Encontro anual da ANPOCS, 21-25 outubro. 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2005.

SPINK, Mary Jane. **Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais.** In: O conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia social. Brasiliense. SP. 1993. 311 p.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: Uma teoria social da mídia.** 5ª. Ed. Vozes. Petropolis. 2002.

TRUE, James L. JONES, Bryan D. BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul A. (2007). Theories of the Policy Process. 2ª ed. Westview, Davis, Califórnia, p. 155 – 185.

UFRGS. **Faculdade de Arquitetura: 1952 - 2002.** Gráfica da UFRGS: Porto Alegre, 2002.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). **A cidade do Pensamento Único.** Vozes: Petrópolis, 2000. p. 75-103.

WEBER, Max. Economia y Sociedad. México. Fondo de Cultura Económica. 1969. Vol. I. p. 20.

_____. A ética protestante e o "espírito" do capitalismo. São Paulo. Companhia das Letras. 2004. p. 25- 34; 36 – 70.

_____. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo. Editora Martin Claret. 2004. p. 13 - 66.

XAVIER, Fernando Weiss. **Conflito versus Consenso no Contexto do Planejamento Participativo - o Caso da Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**. PROPUR – UFRGS. 2011.

8 ANEXOS

ANEXO A - Fontes da Pesquisa Empírica

Documentos e entrevistas utilizados para a caracterização dos ciclos de formulação dos Planos Diretores (PDDU e PDDUA). Estes documentos e depoimentos foram obtidos no Executivo, no Legislativo, na Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e através de entrevistas com participantes do Projeto Cidade Constituinte, do Orçamento Participativo, da formulação do PDDU e do PDDUA.

Documentação consultada e analisada: Projeto Cidade Constituinte (catalogada em Pastas de A até H), do PROPLAN e do 1º PDDU, contendo:

- Relatórios da Executiva do Projeto Cidade Constituinte (Pré-proposta ao Governo, Regimento Interno, Seminários de Integração, Metodologia);
- Fitas transcritas dos Grupos de Trabalho do Projeto Cidade Constituinte;
- Relatórios da Comissão Técnica da Câmara Municipal e da Comissão Especial da Câmara Municipal;
- Documentos das entidades (IAB, Sociedade de Engenharia, Associação dos Docentes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis, Conselho Municipal do Plano Diretor, Fórum de Entidades, UAMPA, SINDUSCON, METROPLAN, TRENURB, AGEL, UFRGS, FASE, INFRAERO, CDL, EMATER, CNPq, FIERGS, CREA, SENAI, Sindicato de Empresas Cinematográficas), textos de urbanistas e individuais, matérias da imprensa local, entre outros;
- Documento dos técnicos da SPM, de 9 de junho de 1997;
- Parecer do Conselho Municipal do Plano Diretor nº 118, de 5/11/97;
- Revistas dos Congressos da Cidade de 1993, 1995, 2000 e 2003;
- Grade com a votação final na Câmara Municipal;
- Redação final do Plano Diretor (PDDUA), Diário Oficial com os 169 artigos do PDDUA e os mapas do PDDUA;
- Documento da SPM “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor”, de outubro de 1999;
- Cadastro de Vilas do DEMHAB;
- Livro de Atas do Conselho do Plano Diretor, de 19/09/55 a 29/08/57;
- Relatórios dos Grupos de Trabalho do PROPLAN: Habitação, Circulação e Transporte, Lazer e Cultura, Planos Metropolitanos, Uso do Solo e Estrutura Urbana, Ambiente Urbano e Recursos Naturais, Instrumentos Jurídicos, Institucionais e Financeiros, Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano (de outubro de 978), Projeto de Lei complementar, com exposição de motivos, e o 1º PDDU.

Decreto 14.185/2003 – que organiza e define a composição do CMDUA, a parceria da Prefeitura com urbanizadores sociais (14.428/2004) –, e Decretos que dispõem sobre as Áreas Especiais de Interesse

Social (AEIS/12.716/2000) e as Comissões Técnicas de Viabilidade de Edificações e Atividades (12.925/2000), Parcelamento do Solo (14.203/2003), Análise Urbanística (14.826/2005).

Regimento Interno com a organização e a estrutura do Conselho – CMDUA, Relatórios de atividades (respectivamente, de 2000, 2003, 2004, 2005) e dos Conselhos de 1983, 1976, 1971.

Leis e Decretos municipais que criam e disciplinam os Conselhos Municipais 72, 76, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 2001. O Decreto de 1986 que dispõe sobre a escolha da representação comunitária no Conselho do Plano Diretor.

Leis relacionadas com o Plano Diretor como o Fundo Especial de 1961 (Lei 2.321), Plano Diretor de 1959 (Lei 2.046), Plano Diretor de 1961 (Lei 2.330). Leis e Decretos dos Conselhos do Plano Diretor de 1955 (Lei 1.413), de 1971 (Lei 3.607), os Códigos de Posturas Municipais e o Código de Obras de 1959 (Lei 2.047). Ofício do Prefeito (nº 38) e Projeto de Lei 03/78 (20/03/79) do Plano Diretor. Atas da Comissão Especial de Revisão do Projeto de Lei, das sessões de votação do 1º PDDU e Emendas ao PL. O processo 3.442/97 do PDDUA (volumes I a VII), contendo: ofício do Prefeito (nº 509) e Projeto de Lei (12/11/97). Parecer Prévio da Procuradoria da Câmara Municipal (nº 3.442, de 19/11/97), Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (nº 403, de 13/12/99), relatório da Comissão de Finanças e Orçamento. Resolução do Rito Especial para apreciação do PDDUA (nº 1371, de 24/04/98). Ata nº 3 da Comissão Especial (3/07/98). Documento do Fórum de Entidades (18/11/98). Relatório Final da Comissão Especial (nº 3.442, de 9/07/99) e Relatórios Parciais. Mensagens retificativas ao Projeto de Lei, Nota (23/06/99), Emendas ao Projeto de Lei, Pareceres do Relator, Editais de Convocação. Veto Parcial do Prefeito (6/12/99). Lei Complementar 434/99 (PDDUA). Lei Orgânica Municipal de 1990.

Lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959. (zoneamento da cidade).

Jornais de Porto Alegre (matérias relacionadas com planejamento e organização da cidade que citam o PDDU (1979) e o PDDUA (1999)).

Entrevista com o Arquiteto Moacyr Moojen Marques, coordenador do PROPAN, Programa que coordenou a elaboração do PDDU de 1979, realizada em 2006.

Entrevista com a SPM (Planejamento) realizada em 2006.

As entrevistas com o Projeto Cidade Constituinte (que coordenou o debate sobre a reformulação do Plano Diretor e que culminou com o novo Plano – PDDUA, 1999) foram realizadas pelo Professor Marcelo K. Silva em 1998 e disponibilizadas para este autor.

ANEXO B - Características dos ciclos de formulação dos Planos Diretores - PDDU e PDDUA		
Objetivos principais	PDDU - 1979 -criar um sistema centralizado de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação dos órgãos municipais; -avaliar os resultados do Plano de 1959; -formular um Plano Diretor que incorporasse toda a legislação relacionada com o desenvolvimento urbano.	PDDUA - 1999 -Debater o projeto de Cidade em espaços públicos -Elaborar a metodologia de reformulação do 1º PDDU e o PDDUA com a participação de entidades da sociedade civil - Analisar, debater e votar o Plano Diretor com as entidades que participaram do diagnóstico e formulação, além dos vereadores.
Forma de identificar os problemas e tomar decisões sobre a política urbana	Avaliação do governo assessorado por especialistas do urbanismo e pelo diagnóstico dos técnicos da SPM, influenciado pelo contexto político e social de luta pela redemocratização do país.	Inicialmente através de diagnóstico sobre as instâncias de participação e, posteriormente, através do debate com entidades da sociedade civil e instâncias de governo, em espaços públicos (como o Congresso da Cidade, grupos de trabalho e seminários), influenciado pelo contexto político e social de expectativa pela implementação das propostas da Lei Orgânica Municipal e do impacto da participação e inversão de prioridades promovidas pelo OP.
Atores envolvidos	Governo local e METROPLAN, PROPUR, técnicos da SPM, urbanistas e usuários dos centros comunitários da Prefeitura (pesquisa), Associações de bairro (consulta via correspondência), vereadores.	Governo local e outras esferas de governo (COHAB, METROPLAN, PROPUR), técnicos da SPM, entidades da sociedade civil (FIERGS, SINDUSCON, ONGs), Secretarias e Conselhos Municipais (Conselho do Plano Diretor), secretários municipais, urbanistas, consultorias, vereadores.
Tipo de envolvimento dos atores	Governo local decide sobre objetivos e formula o projeto de lei. Téc. SPM, METROPLAN, PROPUR formulam diagnóstico e propostas de soluções. Vereadores aperfeiçoam o projeto através de emendas. A sociedade participa através de entrevistas, consulta por correspondência, seminário de apresentação do 1º PDDU e sessões da Câmara Municipal.	As entidades da sociedade participam com responsabilidades definidas pelas instâncias criadas (aprovadas pelos participantes) para debate, elaboração, coordenação e decisão como: Coordenação Executiva do Cidade Constituinte, Coordenação Geral, Fórum Entidades, bancada do governo, Comissão Técnica Especial do Legislativo, Comissão Especial Vereadores, Fórum de Secretários Municipais, consultorias, Conselho do Plano Diretor, Grupos de trabalho fixos e ampliados. O governo é um dos atores que disputa propostas e prioridades.
Estratégia principal de atuação dos atores da sociedade	Através de apresentação de contribuições ao governo e demandas aos vereadores.	Através de Fóruns (Fórum Municipal da Reforma Urbana, Fórum de Entidades e Conselho do Orçamento Participativo) e entidades organizadas (SINDUSCON, IAB, SERGS, ONGs, UAMPA, Sindicatos etc.).
Formulação do diagnóstico	Técnicos SPM, METROPLAN, PROPUR, sem participação direta de entidades da sociedade civil. Não foi criado um GT para a participação social.	Participação direta de entidades da sociedade civil na Coordenação Geral e nos Grupos fixos e ampliados. Consultorias UFRGS/FLACAM Técnicos SPM, órgãos e conselhos municipais e outras instâncias de governo. Conselho do Plano Diretor. Criação do GT Sistema de Gestão e Planejamento para debater a participação social. (elementos que caracterizam o planejamento participativo).
Formulação de soluções	Técnicos SPM, METROPLAN, PROPUR, sem participação direta de entidades da sociedade civil.	Participação direta de entidades da sociedade civil na Coordenação Geral e nos Grupos fixos e ampliados. Consultorias UFRGS/FLACAM Técnicos SPM, órgãos e conselhos municipais e outras instâncias de governo. Conselho do Plano Diretor (elementos que caracterizam o planejamento participativo).
Elaboração do Projeto de Lei (quem participou?)	Elaborado pelo Governo, que vota a maioria das propostas dos GTs e das entidades.	Elaborado pelo Governo com a participação das entidades da Coordenação Geral, Conselho do Plano Diretor, Conselho do Orçamento Participativo, Conselhos Municipais; Fórum Secretários, Secretarias Municipais, Comissão Técnica e Comissão Especial da Câmara de Vereadores.
Aprovação do Projeto de Lei	Vereadores, que recebem demandas da sociedade.	Vereadores através da Comissão Especial de vereadores, com o assessoramento da Comissão Técnica, e com a participação da sociedade através do Fórum Entidades.
Principais vetos relacionados com a participação social	O governo vetou parte significativa das propostas apresentadas pelos técnicos dos grupos de trabalho. Vetou: -Conselho do Plano paritário (governo, entidades ligadas ao urbanismo e entidades comunitárias) e com indicação pelas entidades da comunidade; -Ampliação das atribuições do Conselho do Plano; -Participação da sociedade na reavaliação do Plano.	O governo buscou evitar o uso do veto, utilizou o Fórum de Secretários, seus técnicos e vereadores para influenciar nas decisões tomadas nos fóruns criados. Vetou a definição, na lei do Plano Diretor, da participação dos moradores das regiões de planejamento.

Fontes: documentos relacionados no Anexo A – Fontes da pesquisa empírica.

ANEXO C - Cidade Constituinte - I Congresso da Cidade de dezembro de 1993

O Projeto Cidade Constituinte apresentou como resultados no I Congresso de dezembro de 1993, o seguinte diagnóstico sobre a cidade: a cidade está dividida em cidade planejada e cidade não planejada; cidade que perdeu importância econômica relativa; cidade que reduziu sua presença no cenário cultural do país; cidade que precisa recuperar o Guaíba, o centro e as periferias; cidade que deve superar a visão tecnocrática – normativa de planejamento e aprofundar a experiência democrática do Orçamento Participativo. Apresentou como propostas 218 diretrizes e 6 recomendações para o futuro da cidade. Entre elas destacamos as que estão relacionadas com a gestão democrática, o Plano Diretor e os temas de interesse dos setores sociais tradicionalmente excluídos.

Para uma **cidade com gestão democrática** propõe-se: a gestão participativa do Porto; institucionalização do OP via lei; discussões setoriais no OP; plano de ações regionais a ser debatido no OP; criação e reestruturação de Conselhos Municipais para elaboração e fiscalização das políticas setoriais; regulamentação do Conselho de Acesso à Terra e Habitação; reforma administrativa para ampliar os canais de participação; um plano de formação e capacitação para técnicos da PMPA e para representantes do OP.

Para o **desenvolvimento urbano**: a capacitação e o aparelhamento da estrutura administrativa da Prefeitura; alteração do zoneamento do Plano Diretor com participação da sociedade; criação de sistema de informações regionalizada; criação de Câmaras de negociação para projetos de impacto e temas polêmicos; pesquisas sobre as tendências de desenvolvimento das regiões da cidade; incentivar centros especializados regionais; estímulo ao Distrito Industrial da Restinga e o Porto Seco; projeto de descentralização; instalação de Centros Administrativos Regionais; implantação de vias estruturadoras (perimetrais e radiais); elaboração de projetos para as áreas – polo (Azenha, Assis Brasil, Farrapos, Moinhos de Vento, Centro, Tristeza, Belém Novo e Partenon); emprego junto à moradia; regulamentação dos artigos 204 e 205 da Lei Orgânica Municipal (IPTU progressivo e parcelamento e edificação compulsórios); regularização fundiária; definir critérios para compatibilizar o regional com o global; compatibilizar o Plano Diretor de Meio Ambiente e Saneamento com o PDDU; projetos ambientais para a orla do Guaíba, áreas verdes e morros; integrar a Política Habitacional com a educação ambiental; criar dispositivos no PDDUA de incentivo à preservação; racionalizar a matriz energética de POA; introduzir a avaliação do impacto de grandes empreendimentos e a obrigação de compensação em infraestrutura; recuperar o Arroio Dilúvio; elaborar o Código de Saúde Municipal; Reurbanização da área do Navegantes e Planos Diretores integrados na RMPA.

Para o **combate a exclusão social** se propõe duas diretrizes básicas: a inversão das prioridades de investimentos públicos (já iniciada com o OP) e o acesso ao uso do solo urbano via política urbana que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Outras diretrizes são: regularização das atividades informais; implementação do Fundo Municipal de Desenvolvimento; programa emergencial de saneamento de assistência social para áreas em regularização; apropriação social da tecnologia; pedagogia orientada para a formação de sujeitos críticos; criação de “berçários empresariais” junto às associações de bairro; assessoramento técnico para microempresas e hortas comunitárias.

ANEXO D – QUESTIONÁRIO – Cidade moderna e planejamento urbano

Data: Entidade: Nome: Endereço:

Fone:

Observação 1: as respostas representem a opinião da entidade? () SIM () NÃO

1. Em sua opinião, o que é uma cidade moderna? (de exemplos de cidades, lugares, e projetos modernos).
2. Em sua opinião, a modernização da cidade é sempre boa ou pode trazer problemas? Poderia dar exemplos?
3. Em sua opinião, quais as maiores qualidades da cidade do futuro? E quais são os maiores problemas? Poderias dar exemplos de cidade do futuro?
4. Em sua opinião, é possível planejar uma cidade para todos estabelecendo acordos e parcerias entre interesses públicos e privados? Como?
5. Sua cidade é uma boa cidade (ou não) para morar, para conviver, e para trabalhar? Porquê? (Dê exemplos de bons bairros para se morar e seus pontos fortes)
6. Faltam que tipo de projetos públicos e privados para melhorar a vida nas regiões, no bairro, nos parques, nas ruas da cidade?
7. Qual a função dos moradores do bairro e das ruas no planejamento e gestão da cidade?
8. Em sua opinião, quais são os temas e projetos mais importantes para o planejamento e a organização da cidade? (trânsito, saneamento, habitação, educação, cultura, eventos, empregos, segurança, grandes projetos, o rio, a vida na cidade, participação social)
9. Como a sociedade deveria participar, debater, elaborar e decidir sobre a política que planeja o futuro da cidade? (formas de participação, discussão e de decisão)
10. Em sua opinião, que pessoas, grupos e instituições não participam da política de planejamento da cidade e deveriam participar? (técnicos, governo, vereadores, urbanistas, sindicatos, associações, movimentos sociais, pessoas que são referência para a comunidade)
11. Em sua opinião, de onde vem as melhores ideias e projetos para o planejamento da cidade? E quem mais ajuda e quem mais prejudica o planejamento da cidade? Por quê?
12. Em sua opinião, qual o papel dos especialistas na resolução dos problemas e na formulação do projeto de cidade?
13. O cidadão comum pode contribuir no planejamento da cidade? Como?
14. Como são elaboradas as ideias e as propostas que sua entidade apresenta nos Fóruns de planejamento? De onde veem as inspirações, as ideias? A maioria contribui ou é indiferente? (elaboradas pela direção, reuniões de grupo, artigos elaborados por especialistas, seminários, oficinas de trabalho)
15. Como se poderia qualificar a elaboração de propostas, na sua entidade, para melhorar a vida na cidade?
16. Em sua opinião, a sociedade local está preparada para pensar e propor projetos para o futuro da cidade e apresentar soluções para os problemas urbanos? Se não, como prepará-la?
17. Em sua opinião, quais as pessoas, os grupos, entidades ou instituições que realmente decidem como deve ser a política de planejamento da cidade (elaboração ou reformulação do Plano Diretor, aprovação de leis relacionadas com o planejamento e organização da cidade)? Poderia explicar?
18. O que deveria mudar na atuação da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e das entidades no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor e no planejamento da cidade? Como as instituições deveriam se relacionar?
19. Em sua opinião, a imprensa contribui para a elaboração de propostas boas para a cidade (em que situações) ou não contribui (em que situações)?
20. Como a imprensa deveria proceder em relação ao debate sobre o futuro da cidade?
21. Sua entidade realiza pesquisa de Opinião visando a atuação no planejamento da cidade? Como a pesquisa de opinião contribui?

ANEXO E – Porto Alegre, uma visão de futuro

Yeda e Fogaça prestigiaram o Fórum.



Fotos: Tônico Alvares e Camila Domingues

Câmara discute propostas para o futuro da cidade

A Câmara Municipal de Porto Alegre realizou durante esta quarta-feira (14/5) o fórum Porto Alegre, Uma Visão de Futuro, que discutiu propostas para melhorar a infraestrutura da cidade nos próximos anos. O tema de abertura do evento foi o painel Mobilidade Urbana, com a participação dos palestrantes Cassio Taniguchi, ex-prefeito de Curitiba e atual secretário de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal; Orlando Strambi, professor da Escola Politécnica da USP; e Luiz Afonso Senna, secretário de Mobilidade Urbana de Porto Alegre. A abertura do evento foi prestigiada pelo prefeito José Fogaça, pela governadora Yeda Crusius, por vereadores da Capital e secretários municipais e estaduais. Na abertura do Fórum, o presidente da Câmara e idealizador do evento, vereador Sebastião Melo (PMDB), lembrou que o objetivo da iniciativa é agregar o conhecimento de especialistas de todas as áreas para evitar o agravamento de problemas de infraestrutura da Capital. Melo disse ainda que o grande ganho será a criação do Instituto de Altos Estudos do Planejamento, que terá uma visão estratégica do crescimento da cidade. “Uma visão de futuro não é somente de Porto Alegre, mas de toda Região Metropolitana”, ressaltou. O prefeito José Fogaça afirmou que planejamento é democracia, que gera a sustentabilidade de qualquer proposta. Disse que o instituto será uma forma democrática de visão de futuro. “Sem planejamento, a cidade é prisioneira do seu passado”, afirmou o prefeito. Na opinião da governadora Yeda Crusius, planejar é fazer possível um futuro que aponte os caminhos para chegar ao lugar desejado, buscando o melhor para o desenvolvimento de uma cidade que sempre está pronta para receber melhorias. Para ela, se pensarmos num futuro melhor sem agir, ele nunca chegará. “É preciso colocar em prática toda ação.” Logo após as palestras houve um debate com a participação do diretor-presidente da Trensurb, Marco Arildo Prates da Cunha, e Elmar Bonnes da Costa, diretor da Já Editores. O evento, com entrada franca, está sendo realizado no teatro do prédio 40 da PUC, em Porto Alegre.

Debates analisam propostas para Porto Alegre do futuro

Em busca do aperfeiçoamento de ideias para a Capital, o fórum *Porto Alegre - Uma Visão de Futuro*, debateu, na tarde desta quarta-feira (21/5), no Centro de Eventos da PUC, os temas Indústria e Serviços Tradicionais; Setores emergentes: Saúde e Tecnologia e Atividades Culturais, Turismo e Lazer. A oficina foi coordenada pela professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Maria Alice Lahorgue. As discussões em torno do tema *Indústria e Serviços Tradicionais* definiram como prioridade a elaboração de empreendimentos sustentáveis, a formação de um distrito industrial menos segmentado, a criação de ações de reciclagem e a busca por mais apoio dos governos aos serviços industriais. Além disto, o grupo mostrou a necessidade de Porto Alegre expandir a agroindústria, a suinocultura e o turismo rural na cidade. O grupo que discutiu *Setores emergentes: Saúde e Tecnologia* ressaltou a importância da tecnologia para facilitação do acesso à saúde. Entre as ações sugeridas estão a informatização e o aparelhamento dos postos de saúde, a capacitação dos servidores, a articulação de investimentos em saúde e tecnologia atrelados ao planejamento urbano e a implantação de pólos regionais de desenvolvimento tecnológico. Entre as propostas do debate *Atividades Culturais, Turismo e Lazer*, os grupos destacaram processos como o turismo de negócios e eventos; turismo voltado ao aproveitamento da orla do Lago Guaíba; questões político-operacionais e equipamentos para a população. “Com este público representativo da sociedade presente às oficinas, pretendemos que estas demandas, no mínimo, se incorporem nas ações de pensamento para o futuro de Porto Alegre”, argumentou o professor do curso de Economia da Cultura da UFRGS, Leandro Valiati. Ao final, também foram citadas questões transversais a todos os temas. Entre elas, os participantes lembraram a recuperação dos bairros, o saneamento básico, a qualificação do setor público, polos tecnológicos, fomento ao empreendedorismo e a responsabilidade social nas empresas. Participaram das oficinas os vereadores Ervino Besson (PDT), Cláudio Sebenelo (PSDB) e Adeli Sell (PT).

Influência americana prejudicou patrimônio histórico, diz Moojen

O arquiteto Moacyr Moojen Marques traçou um histórico das mudanças na paisagem urbana da Capital a partir de alterações no traçado viário da cidade e nos planos de urbanização aplicados no município. Disse que, por influência da arquitetura norte-americana, a região central perdeu boa parte de seus prédios históricos, que foram

substituídos por arranha-céus. "Aquele momento (de predomínio da influência dos EUA) mudou a história da cidade, com prejuízos ao patrimônio histórico." Moojen citou como exemplo de modelo de preservação da paisagem histórica a cidade de Paris, assim como as principais cidades europeias em geral. Segundo ele, tais cidades não foram influenciadas pela cultura dos arranha-céus disseminada a partir de Nova Iorque. "O Centro de Paris é formado por palácios, o que impõe respeito. Por lá, não se fazem torres." Para o arquiteto, o Plano Diretor de 1979 foi um avanço importante no sentido de preservar o patrimônio histórico de Porto Alegre. Explicou que a partir daquele plano surgiram as chamadas compensações, pelas quais a construção de um edifício, por exemplo, ficou condicionada à preservação de algum prédio histórico. Como contribuição pessoal para melhorar o Centro da Capital Moojen apresentou uma proposta que prevê a criação de uma passarela que ligaria a Rua dos Andradas ao Guaíba. "Seria uma ligação sem interferências, sem que as pessoas precisassem dividir espaço com os carros." A ideia do arquiteto inclui um caminho que iniciaria na Andradas, passando pela Galeria Chaves, uma passarela sobre a José Montauray em direção ao Mercado Público e uma ligação entre o Mercado e o Guaíba. Moojen ainda projetou a construção de uma torre junto às docas, que se destacaria pela localização e pela altura, tornando-se assim um símbolo da cidade, a exemplo do que ocorre com a Torre Eiffel, em Paris.

Oficinas sugerem modos de preservação e desenvolvimento da cidade

Na discussão de ideias para o tema Desenvolvimento da Cidade e Estética Urbana, o fórum *Porto Alegre, Uma Visão de Futuro* desta quarta-feira (18/6) teve como tópicos das oficinas: *Identidade urbana e dinâmica de bairros*; *Patrimônio arquitetônico: criação e preservação*; e *Paisagens, shoppings, praças, parques e monumentos*. Após as reuniões individuais dos três grupos, os coordenadores apresentaram as principais colaborações para todos os participantes das oficinas.

Identidade urbana e dinâmica de bairros

Na oficina sobre Dinâmica e Estética - Identidade Urbana e Dinâmica de Bairros, coordenada pelo arquiteto Rômulo Krafta, os participantes discutiram como promover a melhoria nos bairros sem que eles percam as características que lhes dão identidade. Entre as soluções apontadas estão medidas de controle e gestão: melhorar a estética dos prédios, construção de edificações que respeitem a identidade dos bairros, a qualificação da paisagem, a elaboração de projetos para cada bairro e o planejamento mais complexo de impactos viário, ambiental e social. "Na discussão sobre visão de futuro, chegou-se à conclusão de que devem existir valores para a conformação do espaço urbano, a convivência com diversidade de culturas e a descoberta da vocação de cada bairro", explicou Krafta. Como projetos ou medidas de transformação, foram indicados a realização de memoriais dos bairros, a revitalização dos morros, a elaboração de planos com a identidade de bairros, espaço para pedestres e o tombamento de prédios antigos. Como medidas de participação e educação, os oficinairos indicaram a necessidade de consultar e envolver a comunidade, incentivar e fortalecer as associações de bairros, a realização de programas educacionais e o fortalecimento da comunicação dos bairros e dos seus canais com o poder público.

Patrimônio arquitetônico: criação e preservação

Divididos em quatro grupos, 25 participantes da oficina coordenada pelo professor da UFRGS, arquiteto Carlos Eduardo Comas, discutiram propostas para uma cidade "bela, inteligente, produtiva e amistosa!". Comas acredita que Porto Alegre tem "virtudes e grandes oportunidades, como o Cais do Porto e a Orla do Guaíba, mas temos que enfatizar o desenvolvimento da criação e da preservação". Ele ressalta que o grupo sugeriu a recuperação do poder público como regulador destas questões. Entre as propostas apresentadas estão a continuidade entre os PDDUAs (Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental) com ênfase para as questões das áreas de interesse cultural. Outro item sugere a articulação das parcerias público-privada. O grupo destacou também a revitalização do 4º Distrito e a Orla do Guaíba, bem como o aproveitamento de possíveis verbas para a realização de jogos da Copa de 2014 em Porto Alegre para que sejam investidas em transporte e hotelaria, por exemplo.

Paisagens, shoppings, praças, parques e monumentos

Cerca de 30 pessoas responderam à pergunta "Em relação aos elementos mais visíveis da estética urbana de Porto Alegre, o que pode melhorar?". A antropóloga Tânia Rossari, coordenadora da oficina, explicou que a intenção era de avaliar em que medidas a população pode contribuir para isso. "O que envolve estética urbana também envolve autoestima coletiva. Quando temos um olhar da comunidade que qualifica a cidade, a tendência é avançar esteticamente", considerou. Entre as propostas que surgiram ao longo dos debates figuram a promoção da sinalização turística do patrimônio arquitetônico da cidade, revitalização do centro histórico com provimento de segurança 24 horas, inserção de novos monumentos em praças e jardins, fim da fiação aérea para preservar a arborização de Porto Alegre, limitação da dimensão dos *shopping centers*, acessibilidade universal para passeios públicos, fomento à discussão sobre o cercamento de parques, aumento das ciclovias e aproveitamento do Cais da Mauá para atividades sociais e turísticas.

ANEXO F – Fórum de Entidades, a revisão do Plano Diretor e votação dos vereadores

Entidades defendem faixa de 60 metros na orla do Guaíba: lideranças comunitárias apresentaram posição sobre vetos ao projeto. Grupo expôs avaliação ao presidente da Câmara de Porto Alegre (Fernanda Bastos)

O Fórum de Entidades se reuniu na tarde desta quinta-feira com o presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, Nelcir Tessaro (PTB), para defender a rejeição de 23 dos 39 vetos do prefeito José Fortunati (PDT) ao projeto de lei de revisão do Plano Diretor. O encontro faz parte da mobilização do grupo, formado por associações de moradores, organizações não governamentais, entidades de classe e ativistas ambientais que participaram do processo de revisão do Plano Diretor, que pretende acompanhar a votação dos destaques no Legislativo na próxima quarta-feira. O coordenador do Fórum, Nestor Nadruz, aproveitou a reunião para ler manifesto com os principais itens que os líderes comunitários querem ver no Plano revisado. Eles defendem a emenda de autoria do vereador Aírto Ferronato (PSB), que estabelece uma faixa de preservação de 60 metros na orla do Guaíba. Também alertam para a importância dos artigos que tratam da destinação dos recursos oriundos da venda de Solo Criado (eles querem que continuem sendo destinados prioritariamente para habitação popular), a manutenção dos artigos que tratam de zonas especiais, a proibição de instalação de postos em áreas de grande circulação e a defesa de que "é encargo do empreendedor privado a entrega de equipamentos nos parcelamentos de solo". "Esses são os tópicos que temos o mais forte interesse que sejam mantidos", avaliou Nadruz. Entre as reivindicações do Fórum, gera polêmica na Câmara a proibição à instalação de postos de combustíveis em locais de grande circulação. "Temos preocupação com a questão da contaminação do solo, além de outros riscos às pessoas", apontou o líder da região Partenon e Lomba do Pinheiro, Eduíno de Mattos, que é também conselheiro da área no Conselho do Plano Diretor. Tessaro e o vereador Toni Proença (PPS), que coordenou os trabalhos do Fórum, ficaram responsáveis por repassar o relatório aos demais parlamentares. O presidente do Legislativo comentou que, nos últimos dias, os vereadores receberam mensagens da população com opiniões sobre os artigos vetados. "Recebemos muitos e-mails com a sociedade se manifestando. Somaremos isso ao posicionamento do Fórum, que irá balizar a discussão no plenário", observou Tessaro. Toni relatou no encontro a intenção do secretário do Planejamento Municipal, Márcio Bins Ely, de negociar com o Fórum de Entidades a manutenção e a rejeição dos 39 destaques feitos pelo prefeito ao projeto sancionado em 22 de julho. O vereador do PPS sugeriu que Tessaro faça uma reunião conjunta entre Bins Ely e os líderes comunitários para mediar o acordo. A negociação pode levar o Legislativo a votar a maioria dos itens em bloco - e não em destaque, como é previsto - o que pode fazer a Câmara ganhar tempo, já que a matéria tranca a pauta do Legislativo a partir de quarta-feira, o que significa que nenhum outro tema poderá ser apreciado. "Faremos toda a votação na quarta", projeta Tessaro.

FONTE: Edição impressa do Jornal do Comércio. 27/08/2010

Como os vereadores votaram em relação à orla

Defenderam a faixa de 60m de preservação	Paulo Marques (PMDB) Reginaldo Pujol (DEM) Sebastião Melo (PMDB) Tarciso Flecha Negra (PDT)
Aírto Ferronato (PSB) Beto Moesch (PP) Carlos Todeschini (PT) Dr. Raul (PMDB) Dr. Thiago Duarte (PDT) Carlos Comassetto (PT) Fernanda Melchionna (P-Sol) Juliana Brizola (PDT) Mauro Pinheiro (PT) Pedro Ruas (P-Sol) Sofia Cavedon (PT) Toni Proença (PPS)	Optou pela abstenção Nelcir Tessaro (PTB)
Mantiveram o veto do prefeito ao artigo	Registraram presença, mas não votaram Adeli Sell (PT) Alceu Brasinha (PTB) Aldacir Oliboni (PT) Bernardino Vendruscolo (PMDB) Elias Vidal (PPS) Luiz Braz (PSDB) Maria Celeste (PT) Mario Manfro (PSDB) Paulinho Rubem Berta (PPS) Waldir Canal (PRB)
DJ Cassiá (PTB) Haroldo de Souza (PMDB) Idenir Cecchim (PMDB) João Antonio Dib (PP) João Bosco Vaz (PDT) João Carlos Nedel (PP) Mauro Zacher (PDT) Nilo Santos (PTB)	Ausente Maurício Dziedricki (PTB)

FONTE: Blog Porto Alegre RESISTE. 17/09/2010

ANEXO G –Prefeito José Fortunati valoriza a participação no planejamento urbano em reunião da UN – Habitat

Comunidade no Plano Diretor é destaque em Barcelona

Uma hora após ter desembarcado em Barcelona, o prefeito José Fortunati palestrou em reunião promovida pela UN – Habitat, programa das Nações Unidas voltado para assentamentos urbanos. O tema da apresentação, que ocorreu hoje, 4, às 16h (11h no horário de Brasília), foi o trabalho de envolvimento da sociedade e das comunidades no processo de reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

“Durante cerca de seis meses realizamos mais de 100 encontros em entidades, visitamos todas as Regiões de Planejamento e promovemos duas grandes audiências públicas com mais de 2.100 credenciados. A cidade passou a debater um tema que antes era exclusivo de urbanistas, engenheiros, arquitetos e advogados”, explicou Fortunati, que conduziu a revisão em 2006 e 2007, quando ocupava o cargo de secretário de Planejamento. O prefeito lembrou também que a participação da cidade no PDDUA teve continuidade na Câmara Municipal por meio do Fórum de Entidades. De acordo com o prefeito, os demais municípios participantes do encontro em Barcelona se interessaram muito pelo trabalho de revisão e pela continuidade que o plano diretor tem nas instâncias da prefeitura. “Mostramos a participação da comunidade nas Regiões de Planejamento e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), espaços eleitos e que permitem um trabalho de governança sistemático”, explicou.

Na manhã desta terça-feira, 5, Fortunati abrirá a reunião da Comissão 3 da Rede Metrôpolis, que tem como tema a Governança Urbana Integrada. O prefeito levará ao encontro da entidade, que reúne 100 grandes metrópoles mundiais, a experiência da Governança Local e Solidária. Ainda nesta terça, o prefeito voltará a falar aos membros da UN-Habitat, desta vez sobre os projetos de qualificação dos serviços fundamentais oferecidos pela prefeitura.

Rede Metrôpolis - Tem a missão de ser o fórum internacional para explorar questões e preocupações comuns a todas as grandes cidades e regiões metropolitanas. Porto Alegre participa da rede desde 2005.

UN-Habitat - Programa da ONU para assentamentos urbanos. Tem o objetivo de promover o desenvolvimento de assentamentos e cidades mais humanas, sustentáveis social e ambientalmente e proporcionar habitação adequada para todos.

FONTE: Fórum de Entidades. 5/10/ 2010.

ANEXO H – Opinião de arquiteta sobre projeto para o Cais do Porto

Adriana Schonhofen Garcia

Monday, July 5, 2010

Design do Cais do Porto - Importância Econômica, Social e Ecológica – Uma Oportunidade Única

As pessoas se queixam que Porto Alegre oferece limitadas opções de progresso profissional, que os salários são baixos, que os filhos mudam para São Paulo ou para o exterior em busca de melhores oportunidades. Porto Alegre não existe no mapa global. As cidades mais importantes do planeta estão conscientes que hoje competem pela atenção e os limitados recursos mundiais. Políticos do mundo todo sabem do poder econômico e social que a arquitetura e paisagismo de prestígio têm. Alguém consegue imaginar Sidney, na Austrália, sem o Opera House? Porto Alegre precisa de ícones, o Laçador não é suficiente. Porto Alegre precisa do “Efeito Bilbao” como o causado pelo museu do Guggenheim desenhado por Frank Gehry. Atualmente, a construção de torres de escritórios e shopping centers na beira de rios de centros urbanos não é recomendada por experts no assunto. Um complexo menor, mais barato e de acesso público será muito mais benéfico economicamente, socialmente e ecologicamente para a cidade. Haverá muita resistência por parte dos atuais selecionados para o projeto. E muito provavelmente nem toda a empresa de engenharia e construção nacional estará capacitada a desenvolver um projeto sofisticado de um Star Architect. Mas o esforço vale a pena. Segundo a forbes.com, o Guggenheim Bilbao, em plena crise turística mundial de 2002, atraiu para cidade 147 milhões de dólares. Com esse valor dá para construir um novo Cais do Porto a cada dois anos. Tenhamos a humildade de reconhecer que nossa arquitetura regional não foi capaz, até o presente momento, de gerar um arquiteto mundialmente reconhecido. O desenvolvimento da cidade ao longo prazo deve ser colocado acima de quaisquer outros interesses. Estamos na reta final e não podemos deixar passar essa oportunidade. Na verdade, a população têm hoje um poder de barganha muito maior do que antes. Os olhos do mundo se voltam para o Brasil pelos próximos seis anos. A cidade tem que estar pronta. O momento é propício que se exija o melhor do mundo do design para a capital gaúcha. Uma concorrência de arquitetura internacional pode ser feita em alguns meses, há organizações experientes nesse tipo de evento. A proposta final arquitetônica e dos projetos técnicos hoje é bastante acelerada com o uso de sistemas de design integrado como Catia, que reduzem tempos de produção do projeto assim como a construção e, conseqüentemente, custos. O estádio olímpico Beijing National Stadium (Bird’s Nest) dos arquitetos Herzog & de Meuron foi desenvolvido desta maneira. Relembrando Mario Quintana, a copa passará, os jogos olímpicos passarão e Porto Alegre passarinho. A cidade voltará à obscuridade, sem nenhuma razão mundial para ser visitada. Literalmente, ela terá perdido o bonde, sem saber quando ele voltará.

FONTE: Email enviado por Adriana Schonhofen Garcia.

ANEXO I – Carta do Movimento em Defesa da Orla do Rio Guaíba e Comitê Multidisciplinar de Planejamento Urbanístico da Orla do Guaíba

Carta denunciando as negociações na Câmara de Vereadores, a manipulação em Audiência Pública, durante a revisão do Plano Diretor, e projetos aprovados tendo por justificativa a Copa de 2014, distribuída à população.

Carta Aberta à Cidadania

Nós, integrantes do Movimento em Defesa da Orla do Rio Guaíba, em Porto Alegre estamos travando legítimo embate democrático para impedir a aprovação de projetos que atentem contra o desenvolvimento urbano sustentável e com especial cuidado a preservação do meio ambiente, para presente e futuras gerações. Sob o signo do Outro Mundo é Possível, o *Fórum Social Mundial* retorna ao berço que o gestou, nossa querida Porto Alegre, tão ciosa de seu pioneirismo na vanguarda do planejamento urbanístico; um dia considerada a capital da qualidade de vida, sempre admirada no Brasil e referência de democracia e participação popular no mundo. 10 anos depois vimos como se tornou dramático transformar essa possibilidade ideal em realidade urgente, face à absoluta falência do modelo do Velho Mundo, que defende a produção e o consumo insustentáveis, resultado irreversível da ação humana e insana do poder econômico que impõem e ameaçam o esgotamento de todas as formas de vida do Planeta. Vimos em Porto Alegre, como no Brasil e no Mundo, que o jogo político dominado pela ótica dos interesses de grupos econômicos pauta as discussões e prioridades do Estado e atropela o princípio balizar do Estado Democrático de Direito, ao virar as costas para questões prementes como a função social da terra e a sustentabilidade das cidades. Evidências indubitáveis para quem acompanhou de perto, durante a revisão do Plano Diretor, a apresentação dos Projetos Especiais em caráter de urgência urgentíssima do Pontal do Estaleiro, da dupla GreNal e, não menos emblemático, do Cais do Porto, aprovadas na Câmara Municipal. Todos embalados em nome do “progresso” pela via de um alardeado desenvolvimento econômico ou condicionante à Copa de 2014, mas verdadeiras moedas de troca para justificar agressões às Áreas de Proteção Permanente e Áreas de Especial Interesse Cultural, transformadas em mercadorias no balcão de negócios do Mercado, com a luxuosa convivência da grande mídia. Nós participamos diligentes das audiências públicas, sob a batuta do Executivo Municipal, quando assistimos as armações ilimitadas promovidas por entidades ligadas à construção civil: caravanas de ônibus com manifestantes como claqué contratada nas votações; e o silêncio obsequioso do Ministério Público.

Nós mobilizamos ativamente à Consulta Popular da Prefeitura, quando 80,7% dos eleitores vocalizaram o sonoro NÃO ao Pontal do Estaleiro, ao passo que vereadores desdenhavam do contingente 22 mil participantes, esquecidos de que se elegem “representantes do povo” com menos de 5% desses votos. Nós testemunhamos incrédulos, no Fórum de Entidades para o Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor, os vereadores da base do governo negociando emendas diretamente com empresários, dentro do plenário e nas galerias da Câmara, orientando e definindo as votações, ao arrepio do clamor popular.

Nós protestamos indignados contra as alterações propostas no PL 154, patrocinadas pela Comissão de Agricultura da Assembleia Legislativa em uníssono com o agronegócio, para o desmonte arbitrário do Código Ambiental do Rio Grande do Sul, sob os auspícios do Governo Estadual. O Movimento em Defesa da Orla do Rio Guaíba vem a público afirmar que está atento e organizado junto à sociedade civil, para exigir a aplicação do Estatuto das Cidades e apontar qualquer desvio de conduta ou irresponsabilidade para com a aplicação das leis em todas as esferas do Estado.

Porto Alegre, 28 de Janeiro de 2010.

Coordenação do Movimento em Defesa da Orla do Rio Guaíba
Coordenação do Comitê Multidisciplinar de Planejamento Urbanístico da Orla do Guaíba

ANEXO J – Carta Aberta à Cidadania de Porto Alegre: Para Além da Copa de 2014

Carta distribuída aos participantes do “Seminário Internacional Porto Alegre de Frente para o Guaíba”, realizado pela Prefeitura Municipal, na PUC, em 15/10/2010.

Uma outra forma de decidir sobre o futuro da sociedade urbana

Antes de qualquer outra manifestação, o Movimento em Defesa da Orla ressalta um problema cujo risco de ocorrência é razoável, dado o histórico de atropelos no desenvolvimento urbano da nossa capital, e que pode comprometer, desde o início, todos os esforços envidados para uma discussão séria do tema. Segundo a Resolução Conama n. 303/2003, que regulamenta o Código Florestal Brasileiro, reiterado pelo Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, o Rio Guaíba é um corpo hídrico cuja competência de gerenciamento é do Estado, especialmente com relação à sua orla. Tudo isso vem em consonância com as disposições da Carta Fundamental do Estado do Rio Grande do Sul. Assim sendo, nenhuma iniciativa de planejamento urbano que diga respeito à orla do Rio Guaíba, gerando impactos relevantes a este bem ambiental, deve ser feita exclusivamente pelo Município de Porto Alegre, devendo, em verdade, ser articulada pelo Estado do Rio Grande do Sul, com a participação do Município. Feita a ressalva preliminar, nós, integrantes do Movimento em Defesa da Orla do Guaíba, estamos convictos de que outra cidade é possível. Uma cidade que não se submeta ao “arrasamento” promovido por uma “modernização” que não reconhece a necessidade da preservação das áreas culturais, do ambiente natural, de espaços de convivência da cidadania e da memória das gerações que construíram esta cidade, conceito de modernidade que já foi superado desde o século 20, e que está arraigado de forma irracional no inconsciente de grande parte do setor empresarial ligado à construção civil, bem como no de integrantes do Poder Público, que deveriam cuidar do planejamento sustentado da cidade. O projeto de cidade que temos debatido nos Fóruns de Planejamento e na revisão do Plano Diretor resulta da escuta atenta de todas as entidades e os grupos organizados, e do reconhecimento da diversidade da sociedade urbana. Este projeto de cidade não é moeda de troca a ser negociada em nome do “progresso”, do crescimento econômico (de poucos) e d’uma pretensa geração de empregos – argumento capciosamente sequestrado, cinicamente e o apoio da opinião pública no roubo do futuro das gerações vindouras; espécie de totalitarismo reificante propugnado por maior parte construção civil, em que a população, quando desinformada, acaba embarcando. Temos travado um legítimo e necessário debate sobre a cidade que queremos para o presente e para o futuro, respeitando a experiência que advém do passado. Entretanto, a fragmentação e a burocratização do processo de planejamento da cidade promovem a formação de uma consciência social aprisionada às emergências do curto prazo e suscetível às propostas de desenvolvimento que geram conflitos de vizinhança, tensões no uso dos espaços urbanos, e insegurança nos territórios; degradação do meio ambiente cultural e natural, com sensível vulneração à qualidade de vida. As instituições governamentais organizam debates, mobilizam a sociedade, mas acabam tomando decisões que não contemplam as expectativas de uma nova cidadania preocupada com o aquecimento global, com as queimadas, com a contaminação do ar e das águas, com o uso socioambiental da cidade. O Executivo e o Legislativo organizam Fóruns, Audiências Públicas e o processo de revisão do Plano Diretor a partir de rituais herméticos que criam sérios obstáculos para outra participação das organizações da sociedade civil, para desconsiderar o que de fato lutam para ao menos dizer. Paradoxalmente, esse Poder Público tenta legitimar seus projetos imediatistas e excludentes nessa forma pervertida de participação. As práticas institucionais que priorizam os debates corporativos e autorreferenciados e as práticas políticas que se submetem às negociações com os interesses que privatizam a cidade não correspondem aos anseios e à consciência da nova cidadania urbana. Estas práticas formulam alternativas que não emergem do debate público do conceito de cidade. O plano cicloviário, a discussão dos portais da cidade, a Copa de 2014 e o cais do porto são exemplos de propostas discutidas e formuladas sem a participação dos movimentos sociais, que contribuíram decisivamente para a reformulação do Plano Diretor aprovado em 2009, o PDDUA. Temos como resultado o enfraquecimento do Plano Diretor, a Lei maior que resume nossa concepção de cidade e que é a principal referência para o ordenamento urbano de Porto Alegre. Cuida-se de uma postura que promove o caos urbano, por meio de exceções e impessoalidades clientelistas e nocivas. Exemplo recente do (des) planejamento urbano é a Portaria n. 59, de 23 de abril de 2009, Constitui Comitê Gestor Específico para Análise das Áreas de Interesse Cultural no Município de Porto Alegre, autorizando a este grupo modificar regimes urbanísticos de Áreas de Interesse Cultural. A Prefeitura age de forma temerária ao editar ato normativo de hierarquia inferior autorizando supressão de bens ambientais culturais, na pretensão de retirar a eficácia, senão mesmo revogar, por via oblíqua, um instrumento protetivo fundamental para a proteção das Áreas de Interesse Cultural, qual seja, o Decreto 14.530, de 14 de abril de 2004, que é fruto de um trabalho realizado no âmbito da Conferência das Cidades de 2003, evento em que se deu a ampla participação popular. Além disso, contraria frontalmente o recente PDDUA, que simplesmente repetiu disposição legal constante da antiga LC 434/99, ao exigir Decreto ou Resolução para alterar delimitação de AIC`s. Contraria também a dogmática jurídico-ambiental sobre o tema, pois se um decreto que cria um espaço territorial especialmente protegido, somente por lei é que poderia ser o mesmo desconstituído. Propomos mudanças destas práticas, a começar pela criação do Conselho da Cidade (uma obrigação legal prevista no Estatuto da Cidade), a incorporação efetiva dos movimentos sociais que participaram do Fórum de Entidades neste conselho e a valorização desta instância de participação social através da criação de

estrutura de assessoramento técnico. Propomos também que o debate e a formulação de propostas relacionadas como os temas estruturantes da vida na cidade como o sistema viário e o transporte público, a orla do Guaíba, os grandes equipamentos e infraestruturas passem pela avaliação do Conselho e que integrem o Plano Diretor da cidade. Propomos que as práticas de governo valorizem o Plano Diretor como instrumento que integra as políticas setoriais a partir de uma concepção de cidade debatida e acordada com a cidadania. Novas práticas que estimulem e comprometam a cidadania com a participação na definição do futuro da cidade consolidando outra forma de decidir sobre o futuro da sociedade urbana.

MOVIMENTO EM DEFESA DA ORLA DO GUAÍBA

ANEXO K – Demandas do Fórum de Entidades apresentadas ao Legislativo

Entidades querem fórum permanente na Câmara

Lideranças comunitárias que integram o Movimento em Defesa da Orla do Guaíba solicitaram à prefeita em exercício de Porto Alegre, Sofia Cavedon (PT), a institucionalização do Fórum de Entidades na Câmara Municipal como órgão consultivo permanente. O fórum foi criado durante os debates sobre a revisão do Plano Diretor da Capital e funcionou no Legislativo municipal nos últimos três anos, discutindo a lei que rege as diretrizes para o desenvolvimento urbano e também grandes projetos da cidade, como a revitalização do Cais Mauá e o Pontal do Estaleiro. Com a conclusão da discussão do Plano Diretor pelos vereadores, o Fórum de Entidades perdeu seu espaço. Mas o núcleo de cidadãos segue mobilizado e agora quer a formalização do grupo, que reúne dezenas de associações de moradores e entidades ambientalistas. A ideia é que as atividades sejam permanentes na Câmara. O nome sugerido é Fórum Permanente de Entidades Públicas. Sofia Cavedon, que recebeu o grupo no paço municipal na segunda-feira, pretende encaminhar a demanda ao voltar para a presidência da Câmara na próxima segunda-feira. “Nós queremos que o Fórum de Entidades se torne uma ponte entre o Legislativo Municipal e a sociedade civil organizada. Será mais um passo para a democracia representativa na nossa cidade que já é conhecida pelo Orçamento Participativo”, observou a prefeita em exercício. O Movimento em Defesa da Orla do Guaíba aproveitou o período de Sofia no paço municipal para reclamar da demora na definição das áreas de interesse cultural. O tema, que integrou a revisão do Plano Diretor, ficou a cargo de uma comissão, criada no ano passado. O Fórum de Entidades tem representantes na comissão, assim como o Conselho do Plano Diretor, e das secretarias de Planejamento, Cultura, Meio Ambiente e de Gestão e Acompanhamento Estratégico. Os líderes comunitários também apontaram problemas para Sofia, como a falta de postos de coleta do óleo de cozinha, a sujeira da orla do Guaíba e a falta de políticas de educação ambiental. Também solicitaram que o Executivo ceda um espaço para a ONG ecológica Agapan (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural) e que inclua jornais de bairro e rádios comunitárias na distribuição de publicidade do governo.

FONTE: JORNAL DO COMERCIO. Política. Quarta-feira, 12 de janeiro de 2011

ANEXO L – Notícia sobre a aprovação do Plano Diretor revisado

Melo destaca importância da área livre vegetada nas construções

O projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre foi sancionado há três meses. O texto foi divulgado no Diário Oficial do Município em 29 de julho. Como a matéria só passa a valer 90 dias após a publicação, entrará em vigor no final da próxima semana. A partir daí, serão adotadas as novas diretrizes urbanísticas estabelecidas ao longo dos oito anos de debates para fazer ajustes na lei. O Plano Diretor revisado propõe novas regras para as construções. Reduziu alturas máximas das edificações em 20 bairros da chamada Macrozona 1, que concentra os bairros entre o Centro e a Terceira Perimetral. A alteração atende à reivindicação de diversas associações de moradores, que criticam a descaracterização da paisagem de bairros tidos como consolidados, como Menino Deus, Moinhos de Vento, Rio Branco e Bela Vista. “A revisão levou em conta o eixo ambiental e foi importante por ter utilizado a participação popular”, avalia o secretário do Planejamento Municipal, Márcio Bins Ely. Antes da decisão, a maior parte dos bairros tinha como limite máximo de altura o equivalente 18 andares, ou seja, a 52 metros. Pelo novo texto, apenas três bairros do 4º Distrito - Navegantes, São Geraldo, São João - e grandes avenidas poderão ter prédios com 18 andares. O restante passou aos patamares de 33m e 42m. O afastamento entre as construções também foi aumentado. O padrão da distância para a cidade, antes fixado em 18% de recuo em relação ao tamanho do prédio, agora irá aumentar conforme a altura: 18% até 27 metros, 20% entre 28 metros e 42 metros e 25% entre 42 metros e 52 metros. O vereador Sebastião Melo (PMDB), que presidiu a Câmara Municipal em 2008 e 2009, quando foi concluído o processo de revisão no Legislativo, avalia que a alteração trará melhoria na qualidade de vida. Ele também destaca como avanço na revisão a criação da Área Livre Permeável e Vegetada, porção nos terrenos que deverá ser mantida sem revestimentos, como o concreto. O item mais polêmico do projeto, que estabelecia uma faixa mínima de preservação de 60 metros na orla do Guaíba, acabou vetado pelo prefeito José Fortunati (PDT) e, posteriormente, pela Câmara Municipal, em setembro. Assim, continua valendo a área de preservação de 30 metros, com possibilidade de flexibilização para o construtor. Melo avalia que outra demonstração de avanço no Plano é a saída para as Áreas de Interesse Cultural (AICs). A Câmara indicou a criação de um grupo de trabalho misto para elaborar novo projeto sobre o item polêmico. O Plano Diretor, que entrou em vigor em 2000, deve ser revisado a cada quatro anos. Os ajustes na lei começaram a ser discutidos em 2003, no Executivo. Na avaliação de Melo, apesar das oito temporadas de debate, restaram muitos pontos em aberto, que devem ser trabalhados nas próximas revisões. “Tem pendências históricas, como o plano viário, o plano da orla do Guaíba e a regularização fundiária.” Também ficou pendente um projeto de lei que regule o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), mecanismo de análise dos efeitos que um grande empreendimento pode causar à cidade e à população. A minuta do projeto continua em diligências no Conselho do Plano Diretor, em processo que vem desde 2008. Em julho, o texto retornou à pauta. Nesta semana a minuta do EIV recebeu parecer favorável da Procuradoria-Geral do Município. A comissão formada por 13 integrantes da prefeitura, da sociedade civil e do Conselho do Plano Diretor que irá discutir uma nova legislação para as Áreas de Interesse Cultural (AICs) se encontra nesta sexta-feira, às 14h30min, para a segunda reunião de trabalho. A equipe tem a tarefa de elaborar um projeto de lei sobre o tema até o segundo semestre do próximo ano. A matéria será encaminhada à prefeitura e, posteriormente, à Câmara Municipal de Porto Alegre, que fará a análise final. Os integrantes da comissão indicados pela prefeitura são Rosane Zottis (Gabinete do Prefeito), Álvaro Debom Steiw (Secretaria do Planejamento Municipal), Fabiano Mesquita Padão (Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico), Débora Magalhães da Costa (Secretaria Municipal da Cultura), Luiz Antônio Custódio (Secretaria Municipal da Cultura) e Antonio Carlos Selmo (Secretaria do Planejamento Municipal). Pelo Fórum de Entidades participam a professora de arquitetura Isabelle Colusso (IPA), Eduíno de Mattos (ONG Solidariedade), Arno Trapp (segundo conselheiro suplente da Região de Planejamento Sul e Centro-Sul do Conselho do Plano Diretor) e o sociólogo Milton Cruz. Do Conselho Municipal do Plano Diretor os escolhidos são Osório Queiroz Junior, Jorge Larré Lopes e José Euclésio dos Santos.

ANEXO M – Seminário Internacional Porto Alegre de Frente para o Guaíba: opinião de arquiteto sobre a orla do Guaíba

Arquiteto defende a Orla do Guaíba como polo de atração

Cláudio Isaias

O arquiteto Marcelo Allet, coordenador do Grupo de Trabalho da Orla da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), tem um diagnóstico do que precisa ser feito para que a orla do Guaíba volte a fazer parte da vida dos porto-alegrenses. "Ela precisa se transformar em um polo de atração turística, cultural, comercial e de serviços. É fundamental melhorar a qualidade paisagística e ambiental, colocar uma pavimentação adequada e também investir em equipamentos para a diversão que permitam que a população tenha o que fazer durante os 365 dias do ano".

Para Allet, é necessário investir em um sistema de segurança com a participação da Brigada Militar e da Guarda Municipal. "A orla tem que ser um local atrativo, iluminado e agradável, com serviços diferenciados e exclusivos." O arquiteto participou nesta quinta-feira do Seminário Internacional Porto Alegre de Frente para o Guaíba, na PUCRS.

No painel Os Esforços de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e as Perspectivas de Qualificação Urbanística da Orla Central da Cidade para a Copa do Mundo de 2014, o arquiteto salienta que ainda é prematuro afirmar que as obras estarão concluídas até 2014. No entanto, ele adianta que a região necessita de banheiros públicos, de restaurantes, de cafés e de estacionamentos contemplativos. "A orla do Guaíba precisa de elementos de urbanização para atrair a população. No entanto, é fundamental respeitar a questão ambiental", comenta. De acordo com ele, hoje a área em seus 70 quilômetros de extensão não possui nenhum atrativo. "Não tem iluminação, segurança e espaços contemplativos. Se não tivermos parceiros, a orla vai permanecer alijada do convívio de grande parte da população", acrescenta.

No entanto, o Movimento em Defesa da Orla do Guaíba, que participou da palestra, discorda da posição da prefeitura e entende que está ocorrendo a privatização do espaço público. O integrante do movimento Eduino de Mattos salienta que uma cidade não deve se submeter aos interesses da especulação imobiliária. "É uma modernidade que não reconhece a necessidade da preservação das áreas ambientais, culturais e dos espaços de convivência da população que construíram a cidade", comenta.

Para Mattos, a orla não deve ter construções de prédios, hotéis e estacionamentos. Entretanto, ele defende uma área limpa, iluminada, com segurança e acesso através de ciclovias. O movimento apresentou o projeto Museu das Águas, que seria construído em uma área entre os armazéns tombados do Cais Mauá, a Usina do Gasômetro e o museu Iberê Camargo. O local teria informações sobre rios, lagos, qualidade da água e como ocorreram as ocupações das orlas. O movimento também defende a ligação da zona Sul com o Centro através do transporte hidroviário.

ANEXO N – MANIFESTO DO FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA DO RIO GRANDE DO SUL (FERU-RS)

Manifesto propondo alternativas ao Projeto de Lei da Prefeitura de Porto Alegre que cria Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, para os inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida e para os reassentamentos envolvendo a Copa de 2014 na capital.

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV proporciona uma oportunidade inédita para se garantir o acesso à cidade para os moradores das metrópoles brasileiras com renda familiar mensal até 3 salários mínimos, ainda que alocando mais recursos para quem tem renda entre 3 e 10 mínimos. Esta oportunidade se deve não apenas ao montante disponível, algo que não se via desde os tempos do antigo BNH, mas pela decisão de subsidiar fortemente o acesso à moradia para as classes populares até 3 mínimos e pela possibilidade de vinculação entre financiamento e regularização fundiária nas áreas onde as pessoas já estão morando. Foi apostando nesta oportunidade que, em Porto Alegre, mais de 54 mil pessoas se inscreveram no Programa.

Esta oportunidade, entretanto, corre o risco de se transformar num pesadelo, caso a prefeitura se deixe levar pelo canto de sereia das incorporadoras imobiliárias e insista em transferir os pobres para a periferia da cidade, onde os serviços são inexistentes, o sistema de transporte é precário e as oportunidades de emprego e geração local de renda praticamente nulas. Uma combinação perversa entre ganância privada e descaso e populismo público pode gerar um enorme problema social, urbano, ambiental e econômico para as gerações futuras. É inaceitável que os bilhões de reais disponíveis sejam utilizados para reproduzir mais do mesmo. O que aparece como uma forma de barateamento de custos no curto prazo, implicará em comprometer o município com mais meio século de investimentos para suprir a infraestrutura necessária e hoje inexistente nas áreas remotas apresentadas pelo município para moradia popular. Nos últimos 20 anos foram feitos investimentos em saneamento básico, água, pavimentação, transporte coletivo e serviços sociais (escolas, creches, postos de saúde, programas assistenciais, culturais, esportivos, etc.) em todos os bairros populares de Porto Alegre. É aí que o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV deve ser realizado e não nas áreas que estão sendo propostas pela prefeitura através do Projeto de Lei nº 854/10. Este projeto propõe gravar 41 áreas como Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS para o PMCMV. Entretanto, como se pode observar no mapa, quase todas se localizam para além dos bairros populares atuais, algumas em áreas que sequer nome têm. Do ponto de vista legal, existem pelo menos duas contradições entre este Projeto de Lei e a Lei Complementar nº 636, aprovada na Câmara de Vereadores em janeiro de 2010. A lei aprovada determina que o PMCMV “*atenderá a, no mínimo 80% (oitenta por cento) da DHP (demanda habitacional prioritária) por região de planejamento, em áreas identificadas nas próprias regiões*” (Parágrafo Único do Art. 3º). O PL nº 854/10 invalida este princípio duplamente. Por um lado, concentra a disponibilidade de AEIS nas regiões Restinga e Extremo-Sul e, assim sendo, não contempla a identificação de áreas nas próprias regiões onde se origina a demanda. Por outro lado, no seu Art. 74º, o PL nº 854/10 cria uma regra de exceção aos 80%, ao afirmar que “*para os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinados ao reassentamento de famílias em função de obras da Copa de 2014, não se aplica o disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC 636 (...)*.” Isto significa, muito concretamente, por exemplo, que as 1.800 famílias que a prefeitura pretende retirar de suas casas em função da duplicação da Av. Moab Caldas, não teriam nenhuma garantia de reassentamento na sua própria região.

A fratura de comunidades existentes e a criação de guetos urbanos contrariam os princípios do Estatuto da Cidade e do próprio PMCMV, expressando um retrocesso urbanístico inaceitável para Porto Alegre. Cabe ao poder público local regular a função social da propriedade e coibir a especulação imobiliária através dos instrumentos legais disponíveis.

Diante da presente situação, o FERU-RS defende que:

1. O PL 854/10 seja apresentado, discutido e votado em todas as regiões de planejamento da cidade, tendo em vista que altera o Plano Diretor e contradiz artigo da LC 363/10.
2. Em caso de real necessidade de reassentamentos, sejam gravadas como AEIS áreas na própria região onde os moradores já vivem, de modo a não fraturar comunidades nem destruir vínculos de trabalho e renda existentes.

3. Seja garantida a instalação de equipamentos e serviços públicos nos casos em que os moradores aceitem o reassentamento em áreas distintas de onde moram (água encanada, saneamento básico, pavimentação, calçadas, iluminação pública, redes de telefonia e internet, creches, escolas, postos de saúde e funcionamento regular de sistemas de transporte público durante todas as horas do dia).
4. Privilegie-se a possibilidade de urbanização e edificação na própria área onde as pessoas residem, como ocorreu na Vila Planetário, Integração do Anjos, Condomínio Princesa Isabel, Vila dos Papeleiros, entre outros.
5. Seja realizado levantamento público e transparente de prédios vazios no centro da cidade passíveis de aproveitamento e/ou reforma para fins de moradia popular.
6. Os projetos habitacionais sejam feitos em parceria com instituições como o IAB, as faculdades de arquitetura locais e o próprio Sinduscon, assegurando o planejamento participativo e o respeito às necessidades dos futuros moradores.

O FERU-RS entende que Porto Alegre precisa caminhar rumo a um modelo de cidade que respeite os mais pobres e delimite áreas efetivamente urbanas para a habitação de interesse social, seja através de novas construções, seja pela via da regularização e urbanização. Para tanto é fundamental que os projetos sejam construídos com estas populações e com agentes que possam controlar a sua qualidade social, urbanística e ambiental (ONGs, universidades, sindicatos, organizações comunitárias, etc.). Basta de discriminação sócio-espacial! Uma cidade tem que ser para todos. Não é mais possível que comunidades inteiras sejam removidas como se fossem sucata, tendo inclusive, às vezes, seus pertences transportados em caminhões de lixo, como ocorreu com muitas famílias no Cristal. É um insulto aos direitos básicos de cidadania e humanidade que se escondam atrás de megaprojetos, ligados a eventos altamente populares como o futebol, propostas de higienização social e limpeza étnica, cultural e de classe típicas de regimes fascistas.

FONTE: FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA DO RIO GRANDE DO SUL.

ANEXO O – Movimento Viva Gasômetro

Viva Gasômetro busca apoio dos vereadores

A presidente do Movimento Viva Gasômetro, Jacqueline Sanchotene, ocupou a Tribuna Popular da Câmara Municipal de Porto Alegre da sessão ordinária desta segunda-feira (14/6) com objetivo de buscar efetiva parceria dos vereadores nas lutas do movimento. Conforme Jacqueline, esta é a quarta vez que a entidade ocupa o espaço da tribuna empreendendo diversas lutas em favor da melhoria da qualidade de vida dos moradores da cidade, especialmente os do Centro Histórico. Jacqueline lembrou que está chegando o momento do prefeito José Fortunati sancionar a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDA). Para o Movimento, afirmou, é fundamental que as emendas que criam o Parque e o Largo do Gasômetro sejam sancionadas. "Outra luta permanente, que contamos com os senhores vereadores, é por um adensamento menor do que está previsto no projeto Cais Mauá". Segundo ela, o adensamento previsto acarretará a circulação de, no mínimo, mais cinco mil carros dia no já conturbado trânsito do Centro Histórico. Outra reivindicação, afirmou Jacqueline, é o tombamento da Usina de Gás Hidrogênio Carbonato. Usina esta que originou o nome volta do Gasômetro. "O Movimento entende que a recuperação do prédio será um fator importante na requalificação do Centro Histórico, podendo ser palco de diversas atividades, entre elas sediar o Fórum Social Mundial". Ao finalizar Jacqueline convidou os vereadores para participarem no próximo dia 19 de junho, a partir das 17 horas, na Praça Júlio Mesquita, das atividades desenvolvidas com a finalidade de transformar a praça na "Praça do Cinema em Porto Alegre".

FONTE: Regina Tubino Pereira (reg. prof. 5607). Câmara Municipal. 14/06/2010

ANEXO P – Cartaz do Movimento contra Projeto Pontal do Estaleiro na Orla do Guaíba

NÃO

ao projeto Pontal do Estaleiro

Estas entidades são contrárias ao projeto Pontal do Estaleiro:

- **AGAPAN** - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural • Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho • **AMABI** - Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Independência • Movimento **Viva Gasômetro** • Associação **Moinhos Vive** • **AMBI** - Associação dos Moradores do Bairro Ipanema • **AMA** - Associação dos Moradores da Auxiliadora • **CCD** - Centro Comunitário de Desenvolvimento da Tristeza, Pedra Redonda, Vilas Conceição e Assunção • **CMVA** - Conselho Gestor dos Moradores da Vila Assunção • **DEFENDER** - Defesa Civil do Patrimônio Histórico • Associação dos Moradores da **Cidade Baixa** • Associação de Moradores do **Centro de Porto Alegre** • **ASCOMJIP** - Associação Comunitária Jardim Isabel Ipanema • **AMOBELA** - Associação dos Moradores da Bela Vista • **CEUCAB/RS** - Conselho Estadual da Umbanda e dos Cultos Afro-Brasileiros do RS • **AMSC** - Associação dos Moradores do Sétimo Céu • Movimento **Petrópolis Vive** • **UPV** - União Pela Vida • ONG **Solidariedade** • Movimento **Higienópolis Vive** • **AMACHAP** - Associação dos Moradores do Bairro Chácara das Pedras • Instituto **BIOFILIA** • **InGá** Estudos Ambientais • **NAT/Brasil** - Núcleo Amigos da Terra

DEFENDA
a Orla do Guaíba

FÓRUM
MUNICIPAL DE ENTIDADES
Porto Alegre

ANEXO Q – Movimento ambientalista e o resultado da Consulta Pública sobre o Projeto Pontal do Estaleiro na Orla do Guaíba

Em 17 de agosto de 1988 a chaminé de 124m de altura foi palco de uma inédita manifestação ecológica que visava chamar a atenção da cidade para a votação do Projeto Praia do Guaíba que ocorreria naquele dia na Câmara de Vereadores. Quatro ecologistas da AGAPAN (Gert Schinke, Guilherme Dorneles, Gerson Buss e Sidnei Sommer) escalaram a chaminé e em seu topo colocaram uma faixa de protesto ao pretendido projeto. A manifestação da chaminé do Gasômetro foi tida como uma das mais bem sucedidas pelo movimento ecológico gaúcho pois trouxe ao centro da agenda política a ocupação da orla do Rio Guaíba, objeto de permanente polêmica, a exemplo da recente que gerou a Consulta Pública realizada no dia 23 de agosto de 2009, e que evidenciou a vontade da população porto-alegrense em não ceder a orla para a prédios residenciais, como propunha o projeto urbanístico Pontal do Estaleiro.

Subindo na Chaminé da Usina do Gasômetro/ Chaminé com Faixa de Protesto



O atual prefeito José Fortunati, à esquerda na foto, tentando defender os ambientalistas da investida dos brigadianos quando da tomada da Chaminé do Gasômetro, em 17/08/1988. Foto: arquivo Gert Schinke.



FONTE: Movimento contra Projeto Pontal do Estaleiro na Orla do Guaíba.

VITÓRIA no dia 23 de agosto de 2009. Estudantes no Plenário da Câmara de Vereadores.



FONTE: Movimento contra Projeto Pontal do Estaleiro na Orla do Guaíba.

ANEXO R – A posição dos vereadores diante do projeto Pontal do Estaleiro, e a mobilização de urbanista, blogueiros, estudantes, grafistas, ecojornalistas voluntários, e Jornais de bairro

Vereadores (a Câmara Municipal tem 36 vereadores: 6 do PT, 5 do PMDB, 4 do PDT, 3 do PTB, 3 do PSD, 2 do PP, 2 do PSDB, 2 do PPS, 2 do PSOL, 2 do PRB, 2 do PSD, 1 do DEM, 1 do PSB, 1 do PPL)

“Cabe lembrar que a primeira votação de alteração da Lei Municipal teve o voto contrário dos seguintes vereadores: Adeli Sell (PT) – era favorável, mas votou com sua bancada; Aldacir Oliboni (PT); Beto Moesch (PP); Carlos Todeschini (PT); Cláudio Sebenelo (PSDB); Dr. Raul (PMDB); Guilherme Barbosa (PT); José Valdir (PT); Marcelo Danéris (PT); Margarete Moraes (PT); Maria Celeste (PT); Mauro Pinheiro (PT); Neuza Canabarro (PDT); e Professor Garcia (PMDB).”

“Todos merecem nossos elogios e reconhecimento, mas alguns têm que ser destacados (e são de partidos diferentes): Beto Moesch/PP, da base do Governo, é um intransigente defensor do Meio Ambiente e, na Tribuna, sempre atacou a estupidez do projeto. Beto foi secretário Municipal de Meio Ambiente no primeiro mandato de José Fogaça. Sofia Cavedon/PT, oposição ao Governo, defensora da educação e dos direitos da cidadania. Fora a única vereadora a apoiar desde o início a luta da Gonçalo de Carvalho, agindo da mesma forma no caso do Pontal do Estaleiro. Neuza Canabarro/PDT, da base do Governo, coordenadora do Fórum de Entidades da Câmara para a Revisão do Plano Diretor. Foi contra a proposta de alteração de lei, apesar da incrível pressão de seu partido. Professor Garcia/PMDB, líder do Governo Fogaça na Câmara de Vereadores. Imaginem o líder do governo ser contra um projeto da base do próprio Governo! Ele votou contra! Certamente ficou algumas noites sem dormir. É o atual secretário Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre e mesmo sendo secretário abriu seu voto ao Não.”

Arquiteto e urbanista

“Nestor Nadruz, profundo conhecedor dos problemas urbanísticos da cidade, ex-coordenador do Movimento Porto Alegre Vive e coordenador do Fórum de Entidades para a Revisão do Plano Diretor, foi quem fez o primeiro alerta. Enviou e-mails e fez um pronunciamento na Tribuna Popular da Câmara de Vereadores bem antes da Audiência Pública (a primeira), pedindo que a população participasse da discussão que viria: alterar a legislação municipal apenas para satisfazer aos interesses de um grupo que pretendia construir espigões residenciais na Ponta do Melo. Mas o Nadruz não fez apenas isso. Ele traduziu o “tecnicês” urbanístico para uma linguagem acessível a todos. Com a posterior criação do Fórum Municipal de Entidades, depois Movimento em Defesa da Orla do Rio Guaíba, ele passou a integrar o colegiado de Coordenação do Movimento.”

Blogueiros

“Muitos Blogs mais conhecidos que os nossos deram um decisivo apoio na divulgação do Não ao Pontal, especialmente na fase da chamada ‘Consulta Pública’. Nem dá para destacar todos, mas estes não podem ser esquecidos: Dialógico (Cláudia Cardoso), RS Urgente (Marco Weissheimer), Diário Gauche (Cristóvão Feil) e Cão Uivador (Rodrigo Cardia).”

Estudantes

“Grande número de estudantes, especialmente universitários da UFRGS, abraçou a causa. Participaram ativamente de ações públicas e denunciaram com muito barulho o que estava ocorrendo. Sem os estudantes nosso fôlego teria sido muito menor. A participação dos estudantes na votação do projeto Pontal na Câmara Municipal é inesquecível. Eles indicaram Eduardo Luis Ruppenthal para representar o Movimento, tornando-se inclusive um dos coordenadores do Movimento em Defesa da Orla.”

Grafistas

“A GRAFAR (Grafistas Associados do Rio Grande do Sul) levou o humor crítico para o debate. Seus artistas levavam à loucura os defensores do projeto. Toda semana, o Eugênio Neves mandava uma charge dele mesmo ou do Santiago, do Kayser e de outros chargistas da entidade, criticando a pretendida privatização da Orla. Certamente tiraram o sono de muita gente com suas sensacionais charges!”

Ecojornalistas voluntários: “foram grandes colaboradores e divulgadores, segundo o movimento.”

Jornais de bairro de Porto Alegre – Jornal JÁ

“Como a grande mídia não fazia uma análise crítica do projeto, os jornais de bairros da cidade tiveram um papel fundamental nisso. Entre eles, destaca-se o Jornal JÁ, do conhecido jornalista **Elmar BONES**. [...] Sempre deu voz aos reclamos comunitários e às Associações de Moradores da cidade. [...] O resultado disso, quem é de Porto Alegre conhece bem: a Rua Gonçalo de Carvalho foi a primeira via urbana declarada Patrimônio Ambiental de uma cidade latino-americana. [...] Nas vésperas da “Consulta Pública”, o jornal fez uma edição especial exclusiva sobre o Pontal do Estaleiro, abordando minuciosamente o projeto e a Ponta do Melo, desde que era realmente área pública. A **Naira** foi a jornalista que denunciou as absurdas “instruções” que a construção civil dava a alguns vereadores no Plenário da Câmara!”

FONTES: Blog poa resiste, “Quem construiu a Vitória do Não”, Movimento contra Projeto Pontal do Estaleiro na Orla do Guaíba e Movimento em defesa da Orla do Guaíba. 23 de agosto de 2010.

ANEXO S – Artigo de líder comunitário: o impacto negativo dos projetos imobiliários aprovados sobre a cidade

O Rio de Janeiro é aqui (uma reflexão sobre os impactos da Copa em Porto Alegre) (Paulo Guarnieri)

O estado do Rio de Janeiro nos dá importantes exemplos de como é importante considerar, no planejamento urbano e nas ações de estado, a sustentabilidade social e ambiental das nossas cidades. O primeiro exemplo, na ocupação dos morros pela “Polícia Pacificadora”, aponta com muita clareza os riscos trazidos à urbanidade pela segregação espacial dos assentamentos humanos. Ora, permitir a construção de uma cidade de pobres, à margem da cidade dos ricos, só poderia resultar no que deu. A exclusão social promovida desta forma, localizada em espaços restritos, põe a nu as diferenças e estimula o conflito, criando a noção de território marginal. A segregação espacial da cidade estigmatiza e potencializa a exclusão, à medida que limita as possibilidades de convívio social e de oferta de oportunidades, isto tudo determinado pelo medo, produzido pelo próprio estigma. O resto fica na conta do sistema educacional precário, do preconceito, da família desestruturada, da mídia que estimula o consumo como paradigma de sucesso, da TV que divulga o ócio, a truculência e a disputa inescrupulosa. O segundo exemplo que vem do Rio são os vários desastres ambientais ocorridos, devido a cheias e deslizamentos de encostas, neste início de ano. O interesse econômico se sobrepõe ao interesse social e à preservação ambiental, colocando em desequilíbrio a nossa condição de vida. Aqui em nossa terrinha, embevecidos com a realização da Copa do Mundo, parlamentares da Câmara Municipal autorizam uma profunda flexibilização urbanística ao longo da orla do Guaíba. No Cais do Porto, será possível construir torres de 100 m de altura (próximo à rodoviária) e um prédio ao lado da Usina do Gasômetro, com quase 40 m de altura e taxa de ocupação de 90% na base, que aniquila com a paisagem local, e tudo isto como contrapartida do “Público” ao setor privado, pela recuperação de uma dúzia de antigos armazéns do cais. Três torres da Maiojama, quase em frente à SMOV. Ampliação do Shopping Praia de Belas e construção de Edifício Garagem, com ocupação do espaço aéreo sobre a via pública, sem ônus. Ampliação da Rua Praia de Belas, com implantação de sistema binário com a Borges de Medeiros. Serão quatro pistas de alta velocidade em cada uma das vias, com fluxo em sentido contrário, separando a população do Parque Marinha. No Parque, uma pista o cortará pelo meio. O novo Plano Diretor já permite construções de 52m de altura ao longo de Borges de Medeiros e Praia de Belas. No entorno do Gigante da Beira Rio, está autorizada por lei a construção de 5 Beira-Rios em volume de concreto. Ora, no Cais do Porto são previstos 5.000 estacionamentos, de veículos que deverão acessá-lo pela Mauá via Usina. No Beira Rio, em noite de jogos importantes circulam cerca de 25.000 automóveis, circulando entre o gargalo viário do Viaduto da José de Alencar, onde desembocará o binário Borges/Praia de Belas e o entroncamento do binário Padre Cacique/Pinheiro Borda. As obras necessárias para resolver os problemas provenientes do aumento do fluxo viário produzido pelos novos empreendimentos, “serão demandadas pela população e realizadas pelo Poder Público, como sempre”, conforme depoimento de técnico da SPM em reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Pasmem! As licenças ocorrem até mesmo sem as contrapartidas e medidas mitigadoras exigidas pela Lei Federal. É desnecessário dizer que tudo é planejado e feito com expulsão da população de baixa renda, com reassentamento em localidades distantes e sem infraestrutura, ou até mesmo colocando à disposição dinheiro para morarem onde quiserem, é claro que não o suficiente para permanecerem no bairro em que residem. A lógica utilizada é a de privatização da orla, o que contraria radicalmente a sua vocação de uso comum. Os processos legislativos que instituíram as alterações urbanísticas do Pontal do Estaleiro e do Campo dos Eucaliptos (CMPA), e o projeto de lei para autorização de venda das terras da FASE no Morro Santa Teresa (ALERGS), demonstraram com nitidez que a simples alteração da lei pode valorizar a terra em até 10 vezes, o que pode ser um ótimo negócio para um pequeno grupo de investidores, mas não aponta para um padrão de desenvolvimento econômico com sustentabilidade social e ambiental. Resumindo, estamos seguindo os passos que levaram o Rio de Janeiro à condição que hoje se encontra. Não podemos esquecer que todas estas possibilidades são construídas no meio político. É na Câmara de Vereadores que as leis são votadas e é no Gabinete de Planejamento que os empreendimentos são autorizados, na negociação com os empreendedores privados. Cada vez mais, é necessário o controle cidadão sobre os políticos eleitos. É preciso dedicar uma atenção especial àqueles que se utilizam das paixões humanas para conquistarem vitórias eleitorais. São muitos os nichos sociais refratários à discussão política, que elegem grande número de parlamentares, como: os futebolistas, os carnavalescos, os tradicionalistas, os religiosos. Grupos humanos motivados por grandes paixões, que cerram os olhos à política e com seu voto elegem representantes que atuam sem controle, sem a fiscalização cidadã do eleitor, e assim praticam os maiores vandalismos com a cidade. Via de regra, sucumbem ante o poder incontrolável da especulação imobiliária, contribuindo com a lógica de segregação espacial da cidade e autorizando a carga sobre áreas ambientalmente vulneráveis. A pretexto do desenvolvimento econômico, sacrificam a sociedade e o ambiente natural.

FONTE: Artigo publicado no Jornal do Centro e no blog do Comitê Popular da Copa em Porto Alegre, por Marco Aurélio Weissheimer. 17/2/ 2011

ANEXO T – A opinião dos candidatos ao governo do estado do Rio Grande do Sul sobre o Cais Mauá, nas últimas eleições de 2010.

O projeto sairá no seu governo? Concorde com a proposta do muro? Mudaria o projeto? O quê?

Carlos Schneider (PMN)

Sem dúvida. Manteremos nos termos como está previsto no edital, com base na parceria público-privada. Acho que o muro tira a parte nostálgica, bonita, de ver o pôr do sol. Investiria bastante no aspecto paisagístico, para torná-lo atrativo.

Humberto Carvalho (PCB)

O candidato não respondeu, afirmando estar em reunião com o partido, sem possibilidade de atender.

José Fogaça (PMDB)

O trabalho foi iniciado em 2005, na nossa gestão na prefeitura. Não teria sentido não dar sequência. Esta é uma questão que os técnicos da prefeitura deverão avaliar, quando o projeto for apresentado. Em princípio, não, mas o projeto tem muito para andar. Muitos detalhes irão depender do investidor.

Julio Flores (PSTU)

Não. Isso deve ser discutido com a população. Somos contra o projeto, encerraríamos esse processo. Faríamos discussão ampla com a população.

Montserrat Martins (PV)

Sim, respeitados os critérios ambientais, paisagísticos e acessibilidade social. É uma questão delicada. Teríamos de resolver isso com especialistas da área. Não houve decisão do partido, mas a gestão compartilhada com a iniciativa privada não seria problema.

Pedro Ruas (PSOL)

Não como está. Só modificado, com prioridade para a área ambiental e não à especulação imobiliária. O que o projeto prevê exatamente? Essa questão do muro é secundária no projeto. Ele pode ficar. Se eleito, pretendo mudar linhas estruturais, invertendo prioridades.

Tarso Genro (PT)

A revitalização do Cais sai no meu governo, articulada com a humanização e revitalização do Centro. Na lei aprovada nada há sobre o muro. Fala-se na redução à metade, mas a análise técnica dirá se pode. Retiraria a possibilidade de construção de prédio ao lado da Usina para ampliar ali área de parque.

Yeda Crusius (PSDB)

Não é na próxima, ele já está saindo nesta gestão. A licitação sai em 2010, e as obras começam em 2011. O projeto do Cais Mauá vai fazer com que se esqueça do muro. O Muro da Mauá não atrapalha. O modelo é o que nós desenhamos. Como uma iniciativa do nosso governo, só pode ter continuidade.

Major Medina (PRP)

Com certeza. Tem que ter vontade política, sem ferir o processo legal da ocupação de um espaço público. O Muro da Mauá deve ser mantido. Tem que repaginar o muro, mas ele deve ser mantido. É um projeto fundamental para a cidade, para embelezamento e aproveitamento do espaço.

FONTE: E-mail encaminhado pelo MOVIMENTO EM DEFESA DA ORLA DO GUAÍBA e publicado em Zero Hora, durante a disputa eleitoral.

ANEXO U – Projeto de revitalização da orla do Guaíba.

FONTE: <http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/gaucha/81,0,595,30631,prefeitura-recebe-projeto-de-revitalizacao-da-orla-do-guaiba.html>. Acessado em 5/4/2012.

ANEXO V – Diretrizes para a orla do Guaíba – Grupo de Trabalho da SPM (Planejamento)



FONTE: <http://portoimagem.files.wordpress.com/2011/01/orla3.jpg>. Acessado em 5/4/2012.

ANEXO X – Histórico das principais empresas do Mercado Imobiliário

A **Gafisa** foi fundada em 1954 no Rio de Janeiro, sob o nome de Gomes Almeida Fernandes. Ao final da década de 1980, tornou-se a Gafisa Imobiliária e, em 1997, a partir de uma associação com a GP Investimentos, passou a se chamar Gafisa S.A. Em 2006, recebeu um importante acionista: a Equity International Properties (EIP), companhia norte-americana líder em investimentos no setor imobiliário na América Latina e que pertence ao Equity Group Investments (LLC), comandado por Samuel Zell. A empresa está presente em Manaus (AM), Salvador (BA), Belém (PA), Fortaleza (CE), Maceió (AL), Goiânia (GO), Porto Alegre (RS) e Cuiabá (MT), além de cidades do interior de São Paulo (Santos e Santo André) e do Rio de Janeiro (Macaé). No início de 2006 a Gafisa entrou no Novo Mercado de governança corporativa da Bovespa, a partir da realização da oferta pública inicial de ações da companhia. Em 2007, a Gafisa fez nova oferta pública de ações, dessa vez na New York Stock Exchange (NYSE), o que tornou a primeira incorporadora residencial brasileira listada na NYSE. Ainda no primeiro trimestre de 2007, seguindo plano de diversificação regional e de produtos residenciais, a companhia reforçou o seu segmento de baixa renda por meio da constituição da Fit Residencial, subsidiária integral da Gafisa que desenvolveu empreendimentos de baixo custo em áreas urbanas. O primeiro lançamento, o Fit Jaçanã, ocorreu em março. Também fazem parte de sua unidade de negócio: Cipesa (incorporadora Alagoas) - AlphaVille - Gafisa Vendas - Tenda. A **CYRELA** foi fundada em 1962 e abriu seu capital em 2005. Atualmente opera em 16 estados e 66 cidades no Brasil, além da Argentina e Uruguai. A empresa existe há cerca de 50 anos e conta com mais de 8 mil clientes. O acionista controlador da empresa é o empresário Elie Horn. Em 2005 ocorre a Reestruturação societária com a alteração de denominação da empresa para Cyrela Brazil Realty S.A. Empreendimentos e Participações. A Cyrela faz sua primeira oferta pública de ações (IPO) em setembro. São empresas do grupo: INCORPORAÇÃO: Living Construtora JOIN VENTURE: Plano & Plano, Cury Construtora, Cyrela Andrade Mendonça, Lúcio Engenharia, Goldsztein, MAC, Irsa Cyrela, Skr, Lider. VENDAS: Seller, Selling SERVIÇOS: Brc. A **EVEN** foi fundada em 2002 e resulta da fusão de empresas que atuam desde 1974. Uma das maiores incorporadoras do Brasil, com foco em empreendimentos residenciais para os públicos acessível, emergente, de classes média e média-alta e em projetos comerciais. Com a abertura de capital, em abril de 2007, a Companhia expandiu rapidamente seus negócios e promoveu uma diversificação geográfica que possibilitou sua presença nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A Even é resultado da união, em maio de 2002, entre a ABC Investimob e a Terepins e Kalili, empresas que desde 1974 trabalhavam em parceria, desenvolvendo empreendimentos nas áreas residencial, comercial e hoteleira. Em 2006, a empresa virou sociedade anônima e realizou sua entrada na Bolsa de Valores (Bovespa) em março de 2007, incorporando fundos de investimento norte-americanos, ingleses e brasileiros. A empresa é detentora de uma marca para produtos mais acessíveis, chamada Open, além de sua empresa de vendas, a Even Vendas. A **Brookfield** inicia suas atividades no Brasil em 1899 com a empresa São Paulo Tramway, Light and Power, em 1905 é fundada a Rio de Janeiro Tramway Light and Power, em 1910 é instalada a SAG e instalação da maior estrutura de gás no Brasil, em 1950 já é a maior empresa de serviços públicos da América Latina, em 1970 dá início às operações no mercado imobiliário. A Brookfield Incorporações é o resultado da integração entre três empresas, Brascan Residential, Company e MB Engenharia formam, agora, uma das líderes do setor imobiliário brasileiro. A Brookfield tem como principal acionista a Brookfield Asset Management, gestora global de ativos presente nos cinco continentes que mantém investimentos de mais de US\$ 100 bilhões nos segmentos de energia renovável, infraestrutura e imobiliário, sendo que neste último são US\$ 41 bilhões investidos nos principais mercados do mundo. A Brookfield Incorporações faz parte do Grupo Brookfield Brasil, que atua há 110 anos no Brasil e hoje mantém R\$ 16 bilhões investidos nos setores de energia renovável, infraestrutura, agrícola, florestal, shopping centers e imobiliário. Seu portfólio de incorporações no País reúne mais de 2,8 milhões de m² de áreas construídas e inclui a implantação de conceitos como o duplex, o loft, o condomínio club e o mixed-use, fruto de sua característica busca pela inovação. A **MRV** foi fundada em 1979 e abriu seu capital em 2007. Desde 1979 no mercado imobiliário, a MRV Engenharia é a maior construtora e incorporadora do país em seu segmento, além de ser a única que oferece casas e apartamentos em mais de 85 cidades do Brasil. Seu presidente e acionista majoritário é Rubens Menin Teixeira de Souza. A expansão da empresa começa em 1981, em Contagem, na Grande Belo Horizonte. No ano de 1995, a MRV Engenharia chegou em Uberaba e Uberlândia, no Triângulo Mineiro, além de expandir sua atuação à cidade de Americana em São Paulo. De 1996 a 1998, a companhia passou a construir em mais de oito cidades paulistas. Em 1999, a empresa começou a atuar no Paraná, nas cidades de Curitiba e Londrina. Em 2000, a MRV Engenharia chegou à Santa Catarina, na cidade de Florianópolis, além de mais cinco cidades dos estados paulista e paranaense. Em 2001, a Companhia expandiu seus recursos à Brasília (DF), à capital Rio de Janeiro (RJ) e a São Bernardo (SP). Em 2003 e 2004, mais três cidades paulistas foram incluídas pelo processo de expansão da MRV. Em 2006, Goiás passou a fazer parte da lista de estados com atuação da Empresa. Em 2007, com a abertura de capital, 28 cidades brasileiras passaram a receber os recursos da Construtora, inclusive, em estados que antes a Companhia não atuava, como Bahia, Espírito Santo, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul. No ano de 2008, a Empresa já alcançou três novas cidades nos Estados do Rio de Janeiro, Bahia e Paraná. Em 2009 a construtora

inicia seus lançamentos também em Pernambuco. A **Goldfarb**, grande empresa do mercado imobiliário, foi fundada em 1952, na cidade de São Paulo-SP, por quatro engenheiros recém-formados pela Escola Politécnica de São Paulo. Inicialmente recebeu o nome de Itapuã e tinha como objetivo a comercialização de materiais de construção e a realização de reformas e pequenas obras. Devido aos trabalhos bem-sucedidos nos anos anteriores, a companhia passou a construir escolas e obras públicas. Com a chegada do Cinemascope ao Brasil, em 1958, a Goldfarb desenvolveu um sistema exclusivo para a edificação de cinemas, construindo assim, inúmeras salas de projeção nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Goiás. A partir de 1964, com a criação do BNH, a Goldfarb iniciou a construção de apartamentos financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação. Destacou-se no segmento da construção civil, executando projetos próprios e terceirizando para outras empresas. Nos anos 80, a Goldfarb expande mais uma vez e passa a dedicar-se à construção de moradias de médio e alto padrão, com destaque para a qualidade da execução de baixo custo. Conquistando, desde então, muitos prêmios como a maior incorporadora da cidade de São Paulo. Na década seguinte, lança o Plano Melhor, responsável por grandes transformações na época. Com isso, a Goldfarb foi responsável por inúmeros empreendimentos imobiliários em diversos bairros da capital paulista. Desde prédios residenciais com quatro, três e dois dormitórios a edifícios comerciais. Sempre em busca de novidades para o mercado a incorporadora apresenta, em 1998, o Plano Melhor Impossível, trazendo mudanças e desenvolvimento para o setor. No ano 2000, em parceria com a Caixa Econômica Federal, criou o Goldfarb 2000, sistema revolucionário no mercado, em que as obras são entregues ao cliente em prazos recordes e com todas as garantias jurídicas. Já foram entregues 37.520 chaves aos compradores. Em 2007, a empresa lançou 8.060 unidades. As vendas foram positivas: 9.536. No ano seguinte, os novos empreendimentos e as vendas aumentaram. Foram mais de 12.050 novas opções no portfólio da Goldfarb e 10 mil unidades vendidas. Atualmente, é uma das líderes do mercado, sendo uma das maiores incorporadoras e construtoras do Brasil. Seu modelo de negócio bem-sucedido é baseado em três pilares: foco no segmento de atuação (segmento econômico); padronização do processo de incorporação e construção com baixo custo operacional e verticalização da produção e comercialização (modelo próprio). É uma das companhias com maior velocidade de vendas e de produção (ciclo completo entre 15 e 36 meses). Sua comercialização é feita de forma exclusiva por cerca de 700 corretores e, desde 2008, faz parte do Grupo PDG Realty. A Goldfarb já lançou mais de 50 mil unidades na capital e no interior de São Paulo e também nos estados do RJ, MT, MS, ES e GO. A **TECNISA** foi fundada em 1977 e abriu seu capital em 2007. Tudo começou no dia 22 de setembro de 1977, quando o então estudante de engenharia civil da Politécnica da USP, Meyer Joseph Nigri, criou a TECNISA ENGENHARIA com o sonho de se transformar em uma grande construtora e incorporadora no segmento da construção residencial brasileira. Neste mesmo ano lançou seu primeiro empreendimento: um edifício residencial em São Paulo. Na década de 80, a empresa iniciou a adoção de inovações que marcariam a construção civil brasileira como o programa de redução e otimização de insumos em obras, reduzindo significativamente o desperdício de materiais e impactando na redução de custos em relação à média do mercado das demais empresas do setor imobiliário. Além disso, a empresa sempre foi especializada em gestão financeira, o que lhe garantiu uma vantagem competitiva, produzindo resultados que a tornou uma empresa sólida e de credibilidade reconhecida junto a clientes. Nesta década a TECNISA lançou no mercado 17 empreendimentos, incluindo seu primeiro condomínio de casas na praia de Juquehy, litoral norte de São Paulo. A partir de 1990, a TECNISA começou a ofertar ao mercado não apenas imóveis residenciais, mas também flats, apartamentos de quatro dormitórios e edifícios comerciais. Nesta década a TECNISA apresentou ao mercado, o conceito de grand space, onde edifícios eram construídos em regiões nobres de São Paulo, oferecendo uma área maior que a oferecida geralmente pelos demais incorporadores, sem acréscimo proporcional de preço. O conceito era simples e tinha como base a ideia de que quanto mais compacto o apartamento, mais caro tornava-se o metro quadrado. Também nesta década, pioneiramente, a empresa criou o conceito de roof top, que é o lazer na cobertura dos edifícios e não no térreo, como a maioria dos empreendimentos. Foi também a primeira empresa a entregar os empreendimentos com as áreas comuns equipadas e decoradas. Nos últimos anos a TECNISA deu um grande salto em inovação, compreendendo as áreas de marketing, relacionamento com cliente, internet e responsabilidade social. Em 2000, foi a primeira empresa a realizar a venda de um empreendimento pela internet e hoje, é uma referência nacional na internet para venda de apartamentos, desenvolvendo grandes estratégias inovadoras de reconhecimento nacional e internacional: primeira a possuir uma equipe de corretores online, exclusiva para venda de apartamentos pela internet; primeira empresa brasileira a ter um Blog Corporativo, uma atitude corajosa e inovadora em termos de governança corporativa; primeira a proporcionar vídeo-atendimento na internet para seus futuros compradores; e primeira empresa no segmento a operar 24 horas ininterruptas para o atendimento a possíveis compradores. Exatos 30 anos após a sua fundação, em 1º de fevereiro de 2007, a TECNISA passou a ser listada na BOVESPA como empresa de capital aberto e se inserindo entre as maiores e, sobretudo, melhores construtoras e incorporadoras do Brasil. Uma das mais recentes novidades da empresa ocorreu em 2010, quando iniciou a comercialização de sua linha de imóveis econômicos, batizada de TECNISA FLEX, com lançamentos nas cidades de Cotia e Carapicuíba. A TECNISA possui um departamento de projetos que acumula mais de 30 anos de experiência em desenvolvimento de produtos imobiliários residenciais e comerciais. Estes projetos sempre estão em parceria com renomados arquitetos, paisagistas e decoradores, como

Itamar Berezin, Marta Gavião e Andréia Marques. Em 2005 é lançado o Well, no bairro da Pompéia, zona oeste de São Paulo. É o primeiro condomínio do Brasil com o conceito “wellness” de viver (composto por sauna com duchas, sala de descanso e salas destinadas a yoga e massagem, que complementam os exercícios na sala de ginástica e um inédito clube de experiência), pet care e rock center para atender às novas necessidades de moradia. Em 2009 realiza venda do 1º apartamento pelo Twitter. Em 2010 vende o primeiro apartamento com contato originado pelo iPhone, e fecha parceria com a Redecard para aceitar cartões de crédito Mastercard no pagamento da entrada na compra de imóveis. A **Rossi** foi fundada em 1980, e abriu seu capital em 1997. Em 1992 cria o Plano 100, uma resposta criativa da Rossi para o problema de financiamento imobiliário que dificultava a aquisição de imóveis pela classe média. Cerca de 13.000 unidades foram entregues em todo o Brasil. Em 1996 inaugura escritórios regionais com o objetivo de se aproximar e conhecer as características e as necessidades de cada região, a Rossi inaugurou escritórios regionais em Campinas (1996), Porto Alegre (1999), Rio de Janeiro (2001), Belo Horizonte (2006) e Nordeste (2007). Em 1997 a Rossi captou US\$100 milhões para expansão dos negócios ao emitir ações na BOVESPA e ADRs na Bolsa de Nova York. Em 2002 diversifica os investimentos visando reforçar a atuação junto ao público de maior poder aquisitivo. A Rossi adquiriu a América Properties, que construiu empreendimentos residenciais e comerciais de alto padrão. Em 2003, ao captar R\$80 milhões no mercado de capitais e aderir ao Nível 1 de Práticas Diferenciadas de Governança Corporativa da Bovespa, a Rossi assegurou o seu crescimento. Em 2006, com a entrada no novo mercado da Bovespa a Rossi ampliou para 100% o Tag Along, oferecendo um maior grau de proteção e transparência para seus acionistas. Em 2007 inaugura a regional Nordeste, com sede em Fortaleza. E cria a Rossi Vendas com equipe própria de vendas treinada periodicamente e alinhada com a Essência Rossi. Em 2008 lança o projeto Identidade Rossi visando aumentar o valor estratégico da marca Rossi, a empresa redefiniu sua essência e reformulou sua identidade visual, alinhando a comunicação aos valores e atributos desejados para a marca. Entra no Índice Bovespa e as ações da Rossi passam a integrar a carteira do Ibovespa. O Índice Bovespa é o mais importante indicador do desempenho médio das cotações do mercado de ações brasileiro, pois retrata o comportamento dos principais papéis negociados na BOVESPA. Em 2009 lança o Rossi Ideal, linha de produto voltada para o segmento econômico. Expande os negócios com a Oferta Pública Primária de ações, com captação bruta de R\$ 928 milhões. Em 2010 inaugura a regional Paulistana.

FONTE: <http://www.marketingimob.com/2010/08/historico-das-principais-empresas-do.html>. Acesso em 29.11.2010