

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO  
URBANO E REGIONAL - PROPUR

**A CONVICÇÃO POLÍTICA E A RESPONSABILIDADE TÉCNICA  
NO GOVERNO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR: Um estudo  
sobre as divergências, inovações e desafios no planejamento  
urbano de Porto Alegre**

Débora Bernardo da Silva

Orientadora: Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO  
URBANO E REGIONAL - PROPUR

**A CONVICÇÃO POLÍTICA E A RESPONSABILIDADE TÉCNICA  
NO GOVERNO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR: Um estudo  
sobre as divergências, inovações e desafios no planejamento  
urbano de Porto Alegre**

Débora Bernardo da Silva

Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre

2012

Débora Bernardo da Silva

**A CONVICÇÃO POLÍTICA E A RESPONSABILIDADE TÉCNICA  
NO GOVERNO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR: Um estudo  
sobre as divergências, inovações e desafios no planejamento  
urbano de Porto Alegre**

Tese de doutorado defendida e aprovada como parte dos  
requisitos para a obtenção do grau de Doutor em  
Planejamento Urbano e Regional.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Presidente da banca: Profa. Eva Machado Barbosa Samios (UFRGS)

---

Prof. Dr. Emil Albert Sobbotka (PUC/ RS)

---

Prof. Dr. José Luiz Bica de Mélo (UNISINOS)

---

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo (UFRGS)

Porto Alegre

2012

À minha família: Pablo, Juan e Luiza, por toda paciência e compreensão nos anos de realização desta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

A todos os entrevistados que participaram desta pesquisa e cujo conhecimento e experiência, aliados à convicção técnica ou política de cada um, contribuíram para que essa pesquisadora tivesse condições de interpretar a comunidade de comunicação que existiu entre vocês. Mesmo que de fato, esta não se tenha se materializado, pois muitos de vocês não conviveram entre si, o entendimento intersubjetivo entre vocês e esta pesquisadora tornou possível esta comunidade de comunicação.

A professora Eva Machado Barbosa Samios, minha orientadora e amiga, pelo incentivo, paciência e dedicação a este trabalho.

Para a CAPES - REUNI, pela possibilidade financeira de fazer esta pesquisa e o curso de doutorado.

Aos professores: João Farias Rovatti, Leandro Marino Vieira Andrade, Eber Pires Marzulo e Carlos Ribeiro Furtado pela possibilidade de realizar meu estágio de docência em suas disciplinas, no curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, como requisito para a bolsa CAPES-REUNI.

À secretária do PROPUR, Mariluz Grando, pela assistência e paciência no auxílio administrativo durante a realização do doutorado, e, principalmente, pela solidariedade no final.

À minha grande família, especialmente minha mãe Marlene, minha grande amiga, meu pai Jovelino (Em memória) meu grande mestre. Antes de qualquer pessoa ou teoria vocês me ensinaram os valores da solidariedade e da responsabilidade.

Às minhas irmãs Silvana e Gisele, pelo apoio sincero e amoroso. E à minha prima Mara, sempre confiante no meu sucesso.

À minha cunhada Paloma e minha amiga Aline, por terem me auxiliado na transcrição das entrevistas.

Por todos aqueles que, de diferentes formas me auxiliaram neste percurso.

## RESUMO

Esta tese analisa a existência ou não de consenso que os técnicos, ligados à Secretaria de Planejamento Municipal, e os políticos, com cargo de confiança pelo Governo da Administração Popular, demonstraram ter nas ações de planejamento urbano, durante os dezesseis anos (1989 -2004), nos quais a cidade de Porto Alegre foi governada por esta administração. Adotando a teoria da Ação Comunicativa de Habermas, a tese pretende, através do entendimento dos próprios atores envolvidos, analisar a mudança nos rumos do planejamento urbano que, até então, havia se caracterizado como uma ação físico-territorial e de controle urbano. A pesquisa analisa as principais políticas urbanas que este Governo realizou: o Orçamento Participativo, a regularização fundiária nos setores informais da cidade, o processo de formulação do 2º PDDUA e as respectivas ações de planejamento urbano. O estudo investiga também as motivações políticas e ideológicas e a possibilidade de entendimento intersubjetivo entre os atores. A pesquisa identificou que, somente através do diálogo-consenso entre a tradição técnica em urbanismo e planejamento urbano, de um lado, e a opção pela participação popular e a prioridade de investimentos urbanos nos setores carentes de infraestrutura urbana, de outro, foi possível avançar em práticas realmente participativas e justas de planejamento urbano em Porto Alegre.

Palavras-chave: planejamento urbano, Administração Popular, Ação Comunicativa, políticas públicas urbanas, consenso e entendimento intersubjetivo.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the existence or not of a consensus held by technicians working for the Department of City Planning and politicians in positions of trust in the Popular Administration Government during the development of urban planning actions in the sixteen years (1989-2004) of Popular Administration rule in Porto Alegre. Using Habermas's Theory of Communicative Action, this thesis intends to analyze the changes in urban planning policy, which up until then had been characterized by physical-territorial action and urban control, through the understanding of the individuals involved in the making of such policies. This research analyzes the main urban policies adopted by the government: Participatory Budgeting, the regularization of informal sectors, the development of the 2<sup>nd</sup> PDDUA and urban planning actions. The study also investigates the political and ideological motivations behind such actions, as well as the possibility of intersubjective understanding between players. The research identified that only through a consensus dialogue between the technical part of urban planning, popular participation and the focus on investments in urban sectors that lack appropriate infrastructure was it possible to develop practices for urban planning in Porto Alegre that were participatory and fair.

Keywords: urban planning, Administração Popular, Communicative Actions, urban public policy, consensus and intersubjective understanding.

## **Sumário**

<b>Lista de Abreviaturas .....</b>	<b>10</b>
<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
O planejamento urbano participativo em Porto Alegre.....	15
O problema de estudo.....	17
Considerações teóricas e metodológicas .....	19
Procedimentos Metodológicos.....	28
<b>PARTE I REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 1 - Habermas e a ação comunicativa.....</b>	<b>36</b>
1.1 Ação comunicativa e mundo da vida.....	36
1.2 O processo de racionalização social .....	44
1.3 O Direito Moderno, a Facticidade e a Validade.....	50
<b>CAPÍTULO 2 - A importância da moral na modernidade .....</b>	<b>58</b>
2.1 A importância da moral para Giddens .....	58
2.2 A dimensão da moral para Habermas.....	63
2.3 Uma nova consideração ética para a vida cotidiana .....	70
<b>CAPÍTULO 3 - As lutas por liberdade, reconhecimento e distinção social .....</b>	<b>74</b>
3.1 Da liberdade à responsabilidade social.....	74
3.2 A cidadania e a responsabilidade social .....	83
3.3 A luta pelo reconhecimento .....	92
3.4 O espaço social como resultado das lutas entre os agentes.....	98
<b>CAPÍTULO 4 – O Estado e o planejamento urbano no Brasil .....</b>	<b>104</b>
4.1 A Modernização Seletiva.....	104
4.2 O Planejamento Urbano no Brasil.....	112



4.2.1 As diferentes ênfases de planejamento urbano.....	115
<b>PARTE II – PESQUISA EMPÍRICA .....</b>	<b>122</b>
<b>CAPÍTULO 5 - O planejamento urbano e a Administração Popular de Porto Alegre .....</b>	<b>123</b>
5.1 A racionalidade sistêmica no planejamento urbano .....	125
5.2. O início do Governo da Administração Popular .....	133
5.3 As diferentes alternativas de planejamento de Governo.....	138
<b>CAPÍTULO 6 - O Orçamento Participativo e a busca pela igualdade social .....</b>	<b>152</b>
6.1 Os políticos e sua convicção a favor da participação popular.....	154
6.1.1 Os políticos e o Programa de Regularização Fundiária .....	162
6.2 Os técnicos e a participação popular .....	165
6.2.1 Os técnicos e o Programa de Regularização Fundiária.....	172
<b>CAPÍTULO 7 - As consequências do 2º PDDUA.....</b>	<b>178</b>
7.1 A formulação do 2º PDDUA .....	181
7.1.1 O entendimento dos técnicos sobre o processo de formulação do 2º PDDUA .....	186
7.2 As repercussões do 2º PDDUA na cidade .....	192
<b>CAPÍTULO 8 - Concepções e práticas de planejamento urbano.....</b>	<b>205</b>
8.1 A compreensão dos políticos sobre o planejamento urbano .....	206
8.2 Os técnicos e o planejamento urbano .....	214
8.2.1 Os projetos e ações de planejamento urbano participativo .....	218
8.2.2 Os problemas do planejamento urbano.....	223
8.3 O papel de técnicos e políticos no planejamento urbano: a visão dos políticos .....	231
8.4 O papel de políticos e técnicos no planejamento urbano: a visão dos técnicos .....	234
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>240</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>250</b>

## Lista de Abreviaturas

AP -	Administração Popular
ASSEPLAS-	Assessorias de Planejamento
CIDADE-	Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
CROP -	Coordenador Geral do Orçamento Participativo
DEP-	Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DEMHAB-	Departamento Municipal de Habitação
DM-	Declaração Municipal das Condições Urbanísticas de Uso e Ocupação do Solo
DMAE-	Departamento Municipal de Água e Esgoto
DS-	Democracia Socialista
EPTC-	Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASCOM-	Fórum das Assessorias Comunitárias
FASE-	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FROP -	Fórum Regional do Orçamento Participativo
GAPLAN-	Gabinete de Planejamento
IAB-	Instituto dos Arquitetos do Brasil
OP-	Orçamento Participativo
PAG-	Plano de Ação de Governo
PGM-	Procuradoria Geral do Município
PDT-	Partido Democrático Trabalhista
SINDUSCOM-	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul
SMAM-	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMOV-	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SPM-	Secretaria de Planejamento Municipal

## Lista de Tabelas

Tabela 1.	Os entrevistados e sua vinculação ao governo da Administração Popular	261
Tabela 2.	Escolaridade dos entrevistados -----	263
Tabela 3.	Emprego atual dos entrevistados -----	269

## INTRODUÇÃO

Durante quase todo o século XX, o planejamento urbano caracterizou-se por ser uma atividade predominantemente de regulação do uso do solo orientada pelos princípios do urbanismo<sup>1</sup>, ou pelos princípios da teoria sistêmica<sup>2</sup>. Na prática, o planejamento urbano<sup>3</sup> tornou-se uma atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para as cidades, cujo conteúdo principal consistia em um conjunto de diretrizes e metas a serem seguidas, principalmente quanto ao traçado urbanístico, aos usos da terra, ao controle da expansão urbana, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação. Portanto, o planejamento urbano físico-territorial voltou-se principalmente para a organização espacial e o traçado urbanístico das cidades.

Neste século, o Estado adquiriu plenos poderes sobre o controle e o disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra, bem como voltou suas ações para a solução dos problemas crescentes que as cidades passaram a acumular. Problemas que se tornaram cada vez mais complexos e difíceis, na medida em que o século XX chegava ao seu fim. As cidades tornaram-se, neste momento, “*arenas delimitadas para a geração de poder administrativo*” (GIDDENS, 2001, p. 39), cuja concentração de recursos materiais e políticos forçaram os Governos locais a gerenciarem as dificuldades, com poucos recursos.

A administração do Estado a nível local, no final do século XX, em um contexto cada vez mais fragmentado e descentralizado, passou por mudanças significativas, tanto no que diz respeito às estruturas de Governo, quanto no que diz respeito à revitalização das estruturas de gestão. Assim, as instituições políticas foram responsáveis pela

---

<sup>1</sup> Dois são os modelos mais importantes do urbanismo moderno: de um lado, o Modelo da Cidade-Jardim de Howard e o modelo de Le Corbusier, ou modernismo conforme denominação de Jacobs (2001). Para Choay (2007) estes dois modelos diferentes de urbanismo chamam-se respectivamente: urbanismo culturalista e urbanismo progressista.

<sup>2</sup> O planejamento urbano sistêmico parte do pressuposto de que a realidade se encontra estruturada sob a forma de múltiplos sistemas, em concordância com a Teoria Geral dos Sistemas, que influencia nas décadas de 60 e 70 os vários tipos de planejamento. O novo conceito trata o planejamento como um processo, através do qual os projetos e programas se adaptam à entrada da informação. Assim sendo, o planejamento sistêmico é uma forma especial de decidir e agir que envolve a fixação de metas, a previsão de mudanças, avaliação das consequências, cálculo de custos e benefícios como base para estratégias de ação, e, por fim, monitoramento contínuo. Para maiores detalhes ver Hall (1995).

<sup>3</sup> Conhecido como planejamento urbano físico-territorial clássico, segundo Souza (2002).

reconstrução das estruturas de Governo<sup>4</sup> e as instituições e os grupos sociais foram responsáveis pela revitalização dos processos de gestão (BOBBIO, 1998).

Nesse contexto, o planejamento urbano assumiu as características de uma nova prática socioadministrativa, conformando um tipo particular de política pública, que implicou em novas rotinas administrativas e no suporte técnico e científico necessário, tanto para o diagnóstico dos problemas urbanos, quanto para a proposição de soluções. Mas, no exercício do planejamento urbano, muitas vezes as ações foram implantadas em contextos inadequados, gerando problemas ao invés de soluções<sup>5</sup>. E isto porque, em nome de um conceito ou ideia, os planejadores do urbano não partiam da realidade objetiva do lugar, nem de seus problemas.

Em muitos países europeus como a França e a Inglaterra, mas também nos Estados Unidos e no Brasil, durante muito tempo os planos e projetos urbanos foram feitos para as áreas centrais da cidade, em detrimento dos lugares mais pobres e com maiores problemas urbanos. Nos países latino-americanos, a ineficácia do planejamento urbano em resolver os crescentes problemas de saneamento e habitação provocou nas cidades um verdadeiro caos urbano, com a coexistência de áreas totalmente diferentes e socialmente discrepantes, isto é, áreas muito desenvolvidas da cidade em interface com áreas sem infraestrutura.

Porém, na década de 60, em muitas cidades europeias e norte-americanas, a insatisfação com as alternativas adotadas pelos especialistas em planejamento urbano contribuiu para que as populações daqueles países passassem a formular e conquistar suas reivindicações<sup>6</sup>. Nesse contexto de participação e efervescência social, tanto as

---

<sup>4</sup> Para Bobbio (1998), as mudanças só se realizam se houver a reestruturação do próprio Governo, isto é, quando este rompe com o caráter unitário e centralizador que tradicionalmente possui, e, em segundo lugar, quando é capaz de tornar as mudanças adequadas às suas modalidades de desdobramento. A regionalização aparece como a melhor alternativa capaz de, através da distribuição dos poderes e também através da coordenação dos poderes locais, modificar a fórmula de organização dos Estados. Com relação à revitalização dos processos de gestão, o que está em jogo é a metodologia da programação, mais precisamente, o processamento na fase de formação dos programas e projetos sociais, cujo objetivo primeiro passa a ser a participação de diferentes interesses e a devida ponderação por parte da administração política.

<sup>5</sup> Nos Estados Unidos, Jane Jacobs criticava os profissionais do planejamento urbano, já na década de 60, dizendo que estes profissionais levavam tão a sério os princípios do urbanismo, que, quando uma realidade complexa e contraditória se apresentava, eles colocavam a realidade de lado. Em consequência, os profissionais do urbano não se aventuravam a investigar o mundo real. Mas, somente através deste processo, escreve a autora, é possível decifrar o que acontece nas cidades. (JACOBS, 2001).

<sup>6</sup> Este tipo diferente de planejamento urbano ficou conhecido como "advocacy planning". Era um conjunto extenso de procedimentos e instrumentos legais, instituídos para tornar a participação popular obrigatória em diferentes contextos: como, por exemplo, na elaboração de planos diretores locais, na Inglaterra; na regulamentação de comissões comunitárias de planejamento, em Nova Iorque; na

políticas de planejamento urbano físico-territorial, quanto às formas de representação política e atendimento das necessidades sociais, passaram a ser questionadas por diferentes grupos sociais. Para evitar o enfrentamento direto, os Governos foram obrigados a lidar com a participação popular nos processos de planejamento urbano.

Assim, nas últimas décadas do século XX, houve o crescimento de um planejamento urbano que incentivava a participação popular em muitos lugares do mundo, mais especialmente nas cidades latino-americanas, uma vez que estas apresentavam maiores problemas urbanos. O planejamento participativo ou crítico<sup>7</sup>, como prefere Souza (2002), diferentemente do planejamento urbano físico-territorial se constitui pela ação dos atores interessados em intervir diretamente na vida urbana.

Segundo Lacaze (1993), o planejamento urbano participativo implicou em algumas mudanças significativas, entre elas: a utilização de diferentes saberes, desde o conhecimento prático da dona de casa, até o conhecimento especializado do arquiteto ou do engenheiro, de modo que diferentes valores e interesses interrelacionaram-se na vida urbana, redefinindo o papel do planejador, com a substituição de uma liderança isolada, por uma liderança que articula competência técnica com interesses sociais e políticos. Dessa forma, o objetivo principal do planejamento urbano passou gradativamente a incorporar, também, o ideal de justiça social para os setores menos favorecidos das cidades. Portanto, o planejamento urbano participativo trouxe importantes mudanças também para o planejamento urbano físico-territorial.

O caráter democrático do planejamento urbano participativo permitiu a ampla discussão pública sobre as ações urbanas e maior clareza no exercício do poder. No decorrer do tempo e com o desenvolvimento da prática participativa, descobriu-se que uma ação decidida através de longo processo participativo não seria necessariamente diferente de outra conduzida por um urbanista. Mas, para o autor, a primeira é preferível, justamente porque essa é fruto de um processo de decisão que permite organizar progressivamente um consenso entre os cidadãos diretamente envolvidos. Portanto, a passagem para o planejamento urbano participativo teria operado uma

---

implantação do planejamento comunitário distrital, em Baltimore; na descentralização de recursos públicos para a elaboração dos planos locais de Amsterdam; etc. Estes processos acabariam por tornar o planejamento um pouco mais transparente para a população e, ao mesmo tempo, mais suscetível às reivindicações populares (CARVALHO, 2001).

<sup>7</sup> Para Souza (2002), o planejamento urbano alternativo ou crítico compreende vertentes alternativas às abordagens conservadoras, fazendo parte deste modelo tanto o planejamento politizado brasileiro, que tem como referência a reforma urbana, quanto o planejamento urbano autonomista.

mudança fundamental nas práticas de planejamento, as quais passaram a valorizar mais as necessidades concretas do dia a dia do que os valores abstratos dos modelos urbanísticos anteriores.

## **O planejamento urbano participativo em Porto Alegre**

O foco dessa investigação é analisar o processo de passagem das práticas de planejamento urbano físico-territorial de gestão e uso do solo, para práticas de planejamento urbano participativo que ocorreram em Porto Alegre no Governo da Administração Popular, entre os anos de 1989 a 2004.

Esse Governo<sup>8</sup> foi inovador na democratização da gestão pública quando introduziu a participação popular nos processos de decisão dos investimentos. A criação do Orçamento Participativo (OP)<sup>9</sup> representou uma ruptura no modelo tradicional de definir os investimentos públicos e uma consequente mudança no destino das políticas públicas que foram realizadas. Uma maior participação popular representou um expressivo aumento de investimentos nos setores carentes da cidade, repercutindo em um crescimento importante de cidadania por parte dos integrantes do OP, visto que estes passaram a acompanhar os investimentos do início ao fim, ou seja, da sua demanda como prioridade, até a sua realização.

Sob essa ótica, uma questão colocada em discussão pela Administração Popular foi a importância ou não do conhecimento teórico para a prática de planejamento urbano. No início, o próprio Governo teve atitudes ambíguas com relação a isso, mas depois, quando o OP foi criado, a opção pela participação popular se consolidou e, em consequência, a ação técnica dos atores especialistas em planejamento urbano foi negligenciada. Assim, além da Administração Popular inverter as prioridades de investimento, a partir dos desejos e objetivos da população, inverteu a importância de tipos de conhecimento, pois o conhecimento vivencial, ou seja, o saber específico da

---

<sup>8</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT), juntamente ao Partido Comunista do Brasil (PCB), ao ex-Partido Comunista Brasileiro (atual PPS), ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), e ao Partido Verde (PV), formaram o Governo da Administração Popular que esteve à frente da prefeitura de Porto Alegre por quatro gestões consecutivas de 1989 a 2004, com diferentes variações partidárias em cada gestão.

<sup>9</sup> Segundo Fedozzi (1997), o Orçamento participativo consiste em regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento, cujo método objetivo de definição dos recursos para investimentos, perfaz um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município. É um processo decisório descentralizado que tem por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentais.

população sobre o seu local de moradia, foi considerado mais importante do que o conhecimento teórico e específico dos técnicos sobre planejamento urbano.

Os investimentos feitos através do Orçamento Participativo, a regularização fundiária nos setores não legalizados da cidade de Porto Alegre e o extenso processo que culminou na formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2º PDDUA)<sup>10</sup>, foram as ações mais importantes do Governo da Administração Popular em termos urbanos. É importante ressaltar que a Administração Popular buscou desde o princípio uma nova institucionalização, capaz de, não só modificar as práticas consideradas autoritárias e tecnocráticas de governar e de planejar os investimentos urbanos, mas também, de ampliar a participação política na gestão pública. Não por acaso, uma das primeiras medidas tomadas por esse Governo foi romper com a condução do planejamento de Governo, ao retirar o setor de Orçamentos e Gastos da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM).

Em virtude destas modificações, a Secretaria do Planejamento Municipal foi o palco histórico em que dois pontos de vista importantes se entrecruzaram: de um lado, o planejamento urbano de Porto Alegre, conduzido profissionalmente pelos técnicos da SPM e, de outro, as reivindicações urbanas, acumuladas historicamente na cidade, que os movimentos sociais urbanos, ligados ao PT, agora levavam ao Governo.

O Orçamento Participativo e a participação popular tornaram-se, desde a década de 90, tema de muitos estudos, notadamente sobre a relação entre Estado, cidadania e democracia. Contudo, pouco se investigou sobre os atores que participaram diretamente daquele processo e, menos ainda, sobre a natureza, eventualmente conflituosa e/ou amistosa, das relações que técnicos e políticos mantiveram durante aquela experiência. Entende-se ainda que nem tampouco foi analisado a motivação ética fundamental de algumas pessoas que tiveram a oportunidade política de transformar ou, pelo menos de modificar objetivamente a realidade urbana da cidade de Porto Alegre.

Assim sendo, este estudo tem como objetivos: 1) identificar as ideias e as ações dos técnicos e dos políticos (gestores públicos com cargos de confiança) que participaram da criação do Orçamento Participativo e do processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA. 2) examinar os

---

<sup>10</sup> Lei complementar n° 434.



confrontos e os consensos que se estabeleceram entre os atores com relação às ações urbanas que foram pensadas e executadas durante o governo da Administração Popular. E analisar (3) o nível de comprometimento ético que técnicos e políticos demonstraram ter com relação à pobreza, à desigualdade social, à participação popular e ao conhecimento vivencial.

## **O problema de estudo**

No governo da Administração Popular, um governo de esquerda, houve o encontro entre os atores técnicos especialistas que apresentavam uma concepção normativa e físico-territorial de planejamento urbano. E os atores políticos que exerceram cargo de confiança naquele Governo, que apresentavam um pensamento fortemente contrário a este tipo de planejamento, porque o consideravam incapaz de resolver os problemas urbanos dos setores mais pobres da cidade.

Nesse encontro, as diferenças políticas e ideológicas entre os atores conduziram a diferentes caminhos, tanto com relação ao planejamento de Governo, quanto com relação ao planejamento urbano. Inicialmente parece ter existido muitos confrontos, pois, apesar de estarem pensando conjuntamente um mesmo objeto, no caso, os problemas urbanos de Porto Alegre, não havia consenso entre os atores, nem mesmo dentro do grupo dos políticos. Entretanto, parece ter havido também o entendimento intersubjetivo entre os atores, a julgar pela significativa mudança de rumo nas ações de planejamento urbano, mudanças estas que foram capazes de se manter nos governos sucessivos da Administração Popular.

**Portanto, investigar a possibilidade ou não de consenso entre os atores técnicos e políticos é o problema principal desta pesquisa. Nesse contexto, o que se quer analisar é em que medida e em que situações os atores técnicos e políticos conseguiram chegar a um consenso em suas ações de planejamento urbano, tanto em termos da compreensão ou visão que estes atores possuem, quanto em termos práticos, das ações de planejamento urbano que, de fato, estes concretizaram. E na busca de responder ao objetivo principal desse estudo buscou-se analisar em que medida o consenso entre os atores técnicos e políticos foi importante para a criação de novas práticas de planejamento urbano.**

O estudo parte do entendimento de que há diferenças entre a forma de pensar e agir dos técnicos, e a forma de pensar e agir dos políticos. Esta diferença clássica e inerente à ação política já apontada por Weber (1979) (1993), também se mostra no planejamento urbano e está relacionada, de um lado, à oposição entre a vontade política e a ética da intenção por parte dos políticos, e de outro, a responsabilidade técnica por parte dos técnicos. Porém, o que se pretende analisar vai além desta diferença clássica, pois existem diferenças mais complexas para explicar o confronto ou a busca pelo entendimento intersubjetivo entre os técnicos e os políticos durante o governo da Administração Popular.

A pesquisa parte também do pressuposto de que a racionalidade de um indivíduo não consiste apenas em calcular meios e fins, mas também, pela capacidade deste indivíduo de chegar a um consenso intersubjetivo com os outros atores<sup>11</sup>. Consenso este que é possível porque os atores, de um lado, possuem um mesmo acervo de saber cultural comum e, de outro, porque estes podem guiar a sua ação, não apenas por meio de um processo individual ou de escolhas estratégicas, mas também por uma moral constituída conjuntamente.

Esta pesquisa parte de três pressupostos. O primeiro é o de que o confronto e a disputa entre técnicos e políticos têm como motivo principal uma visão diferenciada sobre os problemas urbanos, ou seja, o que é problema para os técnicos, não é para os políticos. Decorre disso que, a forma de resolver os problemas urbanos é diferente. Os técnicos utilizam o conhecimento técnico-científico juntamente à prática profissional para resolver os problemas urbanos, sendo que o objetivo principal é o desenvolvimento econômico e físico territorial da cidade. Já os políticos utilizam o saber político e a militância política para confrontar o que consideram uma forma inadequada e ultrapassada de Governo e de planejamento urbano. Sendo que o objetivo principal não é o desenvolvimento espacial ou econômico, mas sim, o desenvolvimento social e político.

O segundo pressuposto relaciona-se ao fato de que os políticos pretendem criar uma nova forma de planejamento de Governo, e também de planejamento urbano, cuja referência principal é a participação popular, o conhecimento vivencial sobre os problemas urbanos, a construção da cidadania e a inversão de prioridades, isto é, colocar os problemas de infraestrutura urbana dos lugares mais pobres e carentes da cidade

---

<sup>11</sup> Uma ideia desenvolvida por Habermas (1999), que será apresentada com mais detalhe no capítulo 1.

como prioritários. Os técnicos pretendem continuar com a prática tradicional de planejamento urbano feito através da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), cuja referência principal é o desenvolvimento físico-territorial.

O último pressuposto afirma a tendência por parte dos técnicos (arquitetos e urbanistas) de conceber e analisar o urbano objetivamente a partir de um determinado modelo físico espacial, ou seja, de ver antes de tudo o aspecto físico e as relações espaciais e, depois, o conteúdo social dos problemas urbanos. Por outro lado, existe a tendência por parte dos políticos de ver e analisar o urbano a partir do conteúdo político e social, isto é, a partir de problemas sociais e urbanos concretos.

### **Considerações teóricas e metodológicas**

Três dimensões diferentes relacionam-se na composição do campo de estudo abordado por este trabalho. A primeira dimensão refere-se à importância da ação comunicativa no processo de racionalização social, a divisão entre mundo da vida e sistema, o papel do direito e a importância da moral e da solidariedade pós-tradicional nas sociedades contemporâneas. A segunda dimensão refere-se às lutas sociais pela liberdade, igualdade, cidadania, em contraposição às lutas individuais que se norteiam apenas por motivações sociais e econômicas. A terceira dimensão refere-se à permanência da desigualdade social no Brasil e as características históricas do planejamento urbano.

Na primeira dimensão<sup>12</sup>, analisa-se a interpretação moral subjacente aos contextos políticos democráticos e a importância da ética da fraternidade na racionalização social. Assim, através da perspectiva ideal da ética do discurso e da universalidade de Habermas fundamenta-se a natureza moral existente na comunicação entre os sujeitos, e por consequência, justifica-se a fonte moral da ação comunicativa social dentro de uma perspectiva histórica e cultural<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Através dos estudos de Habermas (1999) (2002) e (2003).

<sup>13</sup> Habermas em seus estudos, parte da teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget e da teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg para mostrar que as competências e as capacidades de resolução de problemas empírico-analíticos ou moral-práticos dos sujeitos está relacionada a diferentes etapas de juízo moral destes mesmos sujeitos. Conforme Pizzi (1994).

O estudo enfatiza que a modernidade não deriva de um processo interno de racionalização social que está relacionado a um determinado tipo de comportamento, no caso, o comportamento racional com motivação racional, como entende Weber, mas sim, a um determinado tipo de ação que se estrutura a partir do consenso intersubjetivo e da moral pós-convencional. Por esse motivo, a ética da fraternidade (analisada inicialmente por Weber no contexto da *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*), ou a solidariedade pós-convencional (como concebe Habermas) tem um papel importante no processo de racionalização social. Portanto, na sociedade em geral e na vida política em particular, é necessário a solidariedade e o agir moralmente conduzido, ou dizendo com outras palavras, é necessário que a ação seja orientada por uma perspectiva moral constituída conjuntamente e não através de um processo monológico ou estratégico.

A racionalização da moral aparece assim, estreitamente associada ao processo através do qual os indivíduos se tornam autônomos em relação às tradições sociais nas quais eles foram socializados. Este processo torna as visões de mundo ou cosmovisões religiosas incapazes de justificar seus conceitos de moral, o que ocasiona a progressiva substituição de uma moral tradicional, por uma moralidade pós-convencional. Neste contexto, tanto a ideia de direitos humanos<sup>14</sup> universais quanto à ideia de soberania popular<sup>15</sup> estão associados ao processo de reflexivização da moral, estando, portanto, em continuidade com a generalização da ideia do outro desenvolvida pelas religiões mundiais (AVRITZER, 2000).

Portanto, a solução para os problemas da democracia consiste na continuidade do fundamento moral, cuja ideia principal é de que o outro deve ser considerado como igual. Além disso, somente através de uma esfera política pública é possível o exercício

---

<sup>14</sup> Com relação aos direitos humanos, o ponto de partida de Habermas, é a percepção de que a separação entre cultura e personalidade coloca o problema da liberdade individual como autodeterminação moral. A assimilação de uma tradição cultural a partir da livre reflexão requer a garantia de direitos subjetivos básicos. Os direitos humanos expressam a dimensão da liberdade e da igualdade moral capaz de fazer com que indivíduos livres busquem uma regulamentação legal e legítima das suas vidas em comum para substituir a normatividade tradicional. Portanto, o conteúdo moral da ideia de direitos humanos implica na possibilidade da generalização dos direitos, e isto, por sua vez remete à prática coletiva da autolegislação (AVRITZER, 2000).

<sup>15</sup> A ideia de soberania popular é importante, visto que esta está relacionada à democracia e, mais especificamente, ao conflito entre a moral e a institucionalidade. Para AVRITZER, (2000), a solução deste conflito consiste em mostrar que a democracia moderna possui dois níveis: o nível da formação discursiva da vontade geral e o nível do exercício administrativo do poder político. Para se manter a dimensão moral da democracia é preciso a prática da auto-organização dos cidadãos como construção informal de uma opinião pública na esfera política.

da igualdade moral e da crítica ao exercício do poder. Porém, tal fato não impede que Habermas negue a dimensão da efetividade e da instrumentalidade da política no interior do Estado moderno, instrumentalidade esta apontada por Weber. Assim sendo, na modernidade existe a tensão entre essas duas dimensões e a principal consequência prática deste fato, é a tentativa da política moderna em suprimir a dimensão moral do exercício da política (HABERMAS, 2003).

Nas sociedades atuais, o direito é absorvido completamente na sua contribuição para a constituição do código do poder e na realização de sua própria função. Embora pareça que entre o direito positivo e o poder político exista um processo autoestabilizador e circular, a forma do direito não é suficiente para a legitimação do exercício do poder, pois o direito só mantém a sua força legitimadora enquanto funcionar como fonte de justiça. Ao passo que o poder político pode utilizar meios coercitivos como fonte de força e poder. Desse modo, o direito torna-se dependente das decisões de um legislador político, que pode programar não somente a justiça, mas também a administração, sem estar ligado a nenhuma outra norma a não ser a sua própria razão (HABERMAS, 2003).

O direito é o meio através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo. Este serve como o meio para a auto-organização de comunidades jurídicas que se estruturam num determinado contexto social e histórico. As regras jurídicas exprimem a vontade particular dos membros de uma determinada comunidade jurídica, enquanto as regras morais, ao contrário, formulam aquilo que é do interesse simétrico de todos, isto é, exprimem uma vontade geral pura e simples. Dessa maneira, a vontade política de uma comunidade jurídica deve estar em harmonia com ideias morais, mesmo que estas sejam a expressão de uma forma de vida compartilhada intersubjetivamente, ou seja, uma forma de vida que possua determinados interesses e fins pragmaticamente escolhidos (HABERMAS, 2003).

Especialmente na alta modernidade a moral torna-se fundamental de duas formas diferentes, mas inter-relacionadas. Para Giddens (2002), a moral é essencial nas interações sociais e na busca de uma política existencial e coletiva. Para Habermas (1989), a moral é o princípio que fundamenta a ação comunicativa e a construção de uma nova sociedade, dentro de uma perspectiva emancipadora. Portanto, mesmo que apresentem interpretações diferentes sobre a modernidade, ambos os autores pensam

que, para fugir do individualismo e de uma vida devotada somente a um estilo de vida, é necessário um suporte moral capaz de reorientar a ação.

Na segunda dimensão teórica deste estudo apresenta-se o tema da igualdade, da liberdade, da cidadania e da evolução dos direitos, relacionando tais temas aos elementos que motivam as lutas sociais. De um lado, as lutas sociais por reconhecimento, e, de outro, as lutas individuais cuja motivação é a distinção social. O que se quer salientar é que somente através das lutas sociais os grupos adquirem ou alcançam um número cada vez maior de direitos.

A liberdade e a igualdade são os valores que servem de fundamento à democracia. A maior ou menor democraticidade de um regime se mede justamente pela maior ou menor liberdade que os cidadãos desfrutam e pela maior ou menor igualdade que existe entre eles. O fato de que a liberdade e a igualdade sejam metas desejáveis em geral não significa que os indivíduos não almejem também metas muito diferentes. Como Bobbio (1990) afirma, os homens desejam mais ser livres do que escravos, mas também preferem mandar a obedecer. Estes amam a igualdade, mas também a diferença entre os valores da liberdade e da igualdade, poder e hierarquia.

Mas, em um determinado momento da História, que difere de sociedade para sociedade, os direitos universais inauguram a não admissibilidade de exceções e privilégios na sociedade. Dessa maneira, existe o reconhecimento de que qualquer pessoa tem direitos e seu valor não é estipulado por sua realização, nem por seu caráter, mas simplesmente por esta pessoa ser da espécie humana. Mas tal fato só ocorre, como esclarece Honneth (2003), porque os grupos sociais sentem-se injustiçados e não são reconhecidos. Portanto, o reconhecimento relaciona-se ao sentimento de injustiça que os grupos sociais sentem e este é o principal elemento motivador das lutas sociais.

No esteio de Domingues (2000), este estudo considera que a cidadania é um princípio político da democracia que envolve a participação de sujeitos considerados politicamente iguais, tanto na deliberação, quanto na tomada de decisões políticas, o que também envolve o comunitarismo. Ou seja, a participação pode propiciar um laço especial e permitir, tanto um status social, quanto um polo de identificação, isto é, uma identidade bastante densa capaz de gerar solidariedade, virtude cívica e engajamento. Dessa maneira, a cidadania consiste no estabelecimento e no exercício tanto de direitos individuais, quanto de direitos coletivos.

A cidadania é decisiva para o estabelecimento da modernidade. O individualismo, o mercado, o Estado moderno e uma série de outros elementos dependem da cidadania para operarem concretamente. Além disso, o caráter abstrato da cidadania consiste na influência que esta exerce não só para dar sustentação às instituições, mas também, para formar as identidades. Portanto, a cidadania é real na medida em que, a partir desta (e de seu caráter abstrato), tudo o que for organizado em seu nome, desde a vida das pessoas e instituições até a formação de identidades, deve seguir este caráter abstrato, e não as qualidades particulares, posições sociais e outros elementos específicos.

Entretanto, as lutas sociais são motivadas muito mais pela distinção social dos indivíduos do que pelos interesses coletivos. Como afirma Bourdieu (1994), os agentes estão poucos predispostos a se tornarem uma classe no sentido marxista do termo, ou seja, um grupo mobilizado por objetivos comuns e contra outra classe. Neste sentido, o que caracteriza o contexto social é o fato de que os agentes se aproximam muito mais pela semelhança dos interesses e das atividades sociais do que por objetivos políticos comuns.

Na terceira dimensão deste estudo, examina-se tanto o problema da naturalização da pobreza e da desigualdade social no Brasil, quanto às características mais importantes do planejamento urbano. Como Souza (2002) demonstra o problema da desigualdade social no Brasil não está relacionado à falta da modernidade, como muitos veem, mas sim, ao processo específico da modernização brasileira que acaba reproduzindo a desigualdade como algo natural, visto que as práticas sociais e as instituições mantêm-se historicamente semelhantes. A escravidão deixou marcas profundas na organização social, política e econômica do país. Marcas que sempre desafiaram a construção de uma sociedade equilibrada socialmente. Assim, a população negra (mas também a população mestiça e branca pobre) durante muito tempo foi considerada inferior e incapaz de pertencer à sociedade, sendo com isso excluída socialmente.

A desigualdade social trouxe repercussões importantes, tanto na condução das políticas públicas em geral, quanto na condução das políticas urbanas em particular. Em consonância com o desenvolvimento das relações sociais desiguais, o planejamento urbano, instrumento que, desde o início do século XX, busca a modernização da sociedade brasileira, não reconheceu durante muito tempo o problema da desigualdade e

da pobreza como prioritário, mesmo que a desigualdade social tenha se cristalizado nas cidades de forma extensiva.

Segundo autores expressivos do campo do planejamento urbano do Brasil<sup>16</sup>, existem dois fatos importantes para caracterizar o planejamento urbano no país. De um lado, existe a importação das ideias europeias e norte-americanas, e, de outro, o fato de que os planos e projetos quase sempre reforçam a desigualdade social no país. Assim, existe um descolamento entre a realidade socioambiental das cidades e o planejamento urbano. E isto acontece porque urbanistas e planejadores não se comprometem com a realidade concreta, mas sim, com uma ordem ideal, que diz respeito apenas a uma parte da cidade, geralmente a mais desenvolvida.

Assim, os graves problemas urbanos que as cidades brasileiras apresentam não ocorrem por falta de planos ou projetos urbanísticos. Nem tampouco estes planos são de má qualidade. O problema reside no fato de que os planos aprovados nas Câmaras Municipais estão impregnados pelos interesses tradicionais da política local e de grupos específicos ligados ao governo municipal. Portanto, historicamente os planos urbanos no Brasil cumpriram muito mais o papel ideológico de um discurso que ajuda a esconder interesses específicos, geralmente os relacionados ao capital imobiliário, do que o de realmente resolver os problemas urbanos.

Em termos analíticos, os pressupostos teórico-metodológicos de Habermas foram os princípios norteadores da pesquisa empírica. A partir desta referência, entende-se neste trabalho que as descrições dos atos cotidianos dos atores não são algo acessório na vida social, mas sim, parte absolutamente essencial da produção dessa vida e inseparável dela, visto que a caracterização do que os outros fazem, ou mais exatamente, de suas intenções e das razões que tem para fazê-lo é o que torna possível a intersubjetividade, por meio da qual tem lugar à transmissão do propósito de comunicar-se. É nestes termos que deve ser entendido o “*verstehen*” de Weber, não como um método especial de acesso ao mundo social, peculiar às ciências sociais, mas como condição ontológica da sociedade humana produzida e reproduzida por seus membros.

Habermas, no entanto, diferencia as operações interpretativas do observador que procura entender o sentido de uma emissão ou manifestação simbólica e as operações dos participantes na interação, que coordenam suas ações através do mecanismo do

---

<sup>16</sup> Entre os quais Cardoso e Ribeiro (1990), Villaça (1999), Rolnik (1990) e Maricato (2000).



entendimento. As ações são diferentes porque as interpretações do observador e dos participantes diferem em sua função, mas não em sua estrutura. Assim, enquanto os participantes perseguem na prática comunicativa cotidiana suas próprias intenções de ação, o intérprete não persegue ações desse tipo, apenas participa no processo de entendimento devido à compreensão mesma, e não por um fim específico como os diretamente implicados.

Dessa maneira, o sistema de ação em que o cientista social se move como ator se encontra em outro nível: trata-se geralmente de um segmento do sistema da ciência, que não coincide com o sistema de ação observado. Neste último, o cientista social participa, por assim dizer, despojando-se de seus atributos de ator e concentrando-se como falante e ouvinte, exclusivamente no processo de entendimento. Portanto, o intérprete dentro do contexto de observação não persegue intenções de ação próprias.

No trabalho de pesquisa, o cientista social se encontra com objetos já estruturados simbolicamente. Estes encarnam estruturas de um saber que foi constituído com a ajuda de sujeitos capazes de linguagem e ação. É essa realidade estruturada simbolicamente que o cientista social encontra quando busca constituir seu objeto. Este pode utilizar como referência: os objetos simbólicos que os atores geram quando falam e atuam; as manifestações imediatas (como são os atos de fala, as atividades teleológicas, etc.); os sedimentos de tais manifestações (como são os textos, as tradições, os documentos, as teorias, os objetos da cultura material, as técnicas, etc.); e os produtos gerados indiretamente, suscetíveis de organização e capazes de estabilizarem-se a si mesmos, como são as instituições, os sistemas sociais e as estruturas da personalidade.

Portanto, para Habermas (1999), o problema da compreensão nas ciências sociais consiste metodologicamente, sobretudo, no fato de que o cientista social não conta em princípio com um acesso ao mundo da vida distinto do que tem o leigo em ciências sociais. Assim, de certo modo, este tem que pertencer ao mundo da vida cujos ingredientes quer descrever.

De forma semelhante à Giddens, o autor ressalta o fenômeno da dupla hermenêutica, visto que nas ciências sociais os problemas de compreensão não só entram no jogo através da dependência da descrição dos dados relacionados à teoria, mas também através da dependência das respectivas linguagens teóricas dos paradigmas. Dessa maneira, nas ciências sociais já ocorre uma problemática da

compreensão por trás do desenvolvimento teórico dos dados. Não é apenas o fato de que a linguagem observacional dependa da linguagem teórica. Com anterioridade a qualquer tipo de dependência que diz respeito a uma teoria, o “observador” sociológico tem que servir-se, como participante nos processos de entendimento, das linguagens com que se encontra em seu âmbito objetual, pois só através desses processos pode ter acesso aos dados.

Assim, a compreensão de uma manifestação simbólica exige essencialmente a participação em um processo de entendimento. Os significados, que se materializam em ações, instituições, produtos do trabalho, contexto de cooperação ou em documentos, só podem ser vislumbrados de dentro. A realidade simbolicamente pré-estruturada constitui um universo que é incompreensível para o observador incapaz de comunicação. O mundo da vida só se abre a um sujeito que faz uso de sua competência linguística e de sua competência de ação. O sujeito só pode ter acesso a ele participando ao menos virtualmente, nas comunicações de seus membros e, portanto, convertendo-se a si mesmo em um membro pelo menos em potencial.

Neste sentido, o intérprete observa sob que condições são aceitas ou rejeitadas as pretensões de validade que essas manifestações levam anexas. Analisa quando os planos de ação estão coordenados mediante a formação de um consenso, ou quando na ausência de consenso, as conexões entre as ações dos diversos atores quebram-se. Dessa forma, o intérprete não pode entender o conteúdo semântico de uma emissão ou manifestação com independência dos contextos de ação, nem tampouco a postura de assentamento ou negação dos participantes, se não é capaz de entender as razões implícitas que movem os participantes a tomar tais posturas.

O acordo e o desentendimento quando realmente tem sua medida em pretensões de validade recíprocas, e não simplesmente devido a causas externas, se baseiam nas razões de que suposta ou efetivamente dispõem os implicados. Estas razões, quase sempre implícitas constituem as leis sobre as quais se desenvolveram os processos de entendimento. No entanto, se o intérprete além de entender a manifestação e as razões do falante, defender tal validade, estará envolvido no processo de julgamento, o que como intérprete não lhe cabe fazer.

Para Habermas (1999), as razões estão arranjadas de tal maneira que não podem ser descritas em absoluto na atitude realizativa de uma terceira pessoa, quer dizer, se não se adota uma atitude de assentamento, rejeição ou suspensão do juízo (que é a

posição do intérprete). O intérprete não poderá entender uma determinada razão se não a reconstruir junto com sua pretensão de validade, o que na linguagem de Weber quer dizer: se não a interpretá-la racionalmente. Não se podem entender as razões se não se consegue entender por que são válidas ou não, ou por que, em cada caso, não é possível uma decisão final acerca das razões, isto é, se não é possível decidir se são boas ou más.

O que Habermas afirma, portanto, é que o método de compreensão põe em questão o tipo habitual de objetividade do conhecimento, já que o intérprete, ainda que sem intenções próprias, tem que participar na ação comunicativa e se vê confrontado no próprio âmbito objetual com diferentes pretensões de validade, e com diferentes interpretações racionais. O intérprete só pode neutralizar isto a custo de adotar o status de um observador objetivante, mas de lá não tem acesso possível aos nexos internos de sentido. Ocorre, pois, uma conexão fundamental entre a compreensão das ações comunicativas e as interpretações racionais.

Esta conexão resulta fundamental porque as ações comunicativas não podem ser interpretadas em duas etapas: primeiro entendendo-as em seu decurso factual, e só depois as comparando com seu decurso típico ideal. Um intérprete que participa virtualmente, sem intenções próprias de ação, só pode apreender descritivamente o decurso fático de um processo de entendimento, se tiver condições de julgar o acordo e o desentendimento, as pretensões de validade e as razões potenciais, a que se vê confrontado, sobre uma base comum, compartilhada pelos implicados diretos, mas também por ele.

Pois, segundo os pressupostos do modelo comunicativo de ação, o agente dispõe de uma competência de interpretação de igual complexidade que a do observador. O ator não somente está equipado agora de três conceitos de mundo, mas também pode empregá-los reflexivamente. O sucesso da ação comunicativa depende de um processo de interpretação no qual os participantes chegam a uma definição comum da situação. Todo consenso descansa assim, em um reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade suscetíveis de crítica, e para isto, tem que supor que os sujeitos que atuam comunicativamente são capazes de criticar-se reciprocamente.

As estruturas mais gerais da comunicação que os sujeitos capazes de linguagem e ação aprenderam a dominar, não somente permitem ascender a determinados contextos, como possibilitam a conexão entre o contexto de execução que encerra os participantes no círculo do meramente particular, de um lado, e os meios críticos para

fazê-lo saltar de dentro e transcendê-lo ao revisar seus erros e corrigir os mal-entendidos, de outro. Portanto, as mesmas estruturas que possibilitam o entendimento fornecem também a possibilidade de um autocontrole reflexivo do processo de entendimento.

Este potencial de crítica que a própria ação comunicativa envolve, e que pode ser utilizado sistematicamente, o cientista social realiza quando se introduz como participante virtual nos contextos de pesquisa contra a particularidade dos mesmos. Assim, para Habermas (1999), quem converte em tema o que os participantes se limitam a supor e adota uma atitude reflexiva frente ao objeto interpretado não se situa fora do contexto de comunicação investigado, mas aprofunda e radicaliza tal objeto por um caminho que, em princípio, está aberto a todos os participantes. Este caminho que vai da ação comunicativa ao discurso está bloqueado de múltiplos modos nos contextos naturais, mas é algo desde sempre inscrito na ação orientada ao entendimento.

Contudo, o intérprete tem que estar a par do contexto que quer analisar. Somente sobre o pano de fundo dos componentes cognitivos, morais e expressivos do acervo cultural de saber, a partir dos quais o autor e seus contemporâneos construíram suas interpretações, pode-se vislumbrar e perceber o sentido do texto. Assim, um intérprete só pode aclarar o significado de uma manifestação opaca se explica como se pode produzir essa opacidade. O intérprete precisa fazer o esforço de restabelecer a comunicação perturbada entre os participantes e seus contemporâneos. Em outras palavras, o intérprete está obrigado a manter a atitude realizativa que adota como agente comunicativo, ainda no caso em que se pergunta e precisamente quando se pergunta, pelos pressupostos que estão subjacentes a um texto que, em princípio, não entende.

## **Procedimentos Metodológicos**

O estudo teve como procedimento metodológico de investigação a análise qualitativa, mais precisamente o estudo de caso, cuja coleta de dados foi feita através de entrevista semi-estruturada, cujo objetivo principal foi identificar e analisar o pensamento, o entendimento e a possibilidade de entendimento intersubjetivo entre alguns indivíduos que, como técnicos ou políticos, atuaram em planejamento urbano durante o governo da Administração Popular de Porto Alegre.

Foi elaborado um roteiro enfatizando alguns assuntos, entre eles: a importância do Orçamento Participativo e da participação popular para o planejamento urbano; o início do governo da Administração Popular; o processo de formulação do 2º PDDUA; as possibilidades e os limites do planejamento urbano no contexto autoritário e no contexto democrático; a importância da democracia e da participação popular nas ações de planejamento urbano; e, os conflitos e os consensos estabelecidos entre os atores técnicos e políticos durante o governo da Administração Popular.

Dois momentos marcantes do governo da Administração Popular de Porto Alegre foram escolhidos para analisar a possibilidade de consenso entre os atores: a criação do Orçamento Participativo e do GAPLAN (Gabinete de Planejamento) no governo Olívio Dutra, e a formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2º PDDUA), nos governos de Tarso Genro e Raul Pont. O primeiro foi um momento marcadamente político, com pouca interferência dos técnicos, e o segundo, foi um momento marcadamente técnico, mas com muita interferência dos políticos.

Com relação à amostra, ao todo foram entrevistados 21 indivíduos, sendo que 11 foram considerados como pertencendo ao grupo dos técnicos e 10 foram considerados como pertencendo ao grupo dos políticos<sup>17</sup>. Os entrevistados foram escolhidos através de dois documentos: “*A Hora das definições estratégicas*” documento que afirma os princípios de atuação do Orçamento Participativo, e o “*2º PDDUA Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental*”, que é o resultado final deste plano, que também serviu como fonte de pesquisa documental. Com o desenrolar das entrevistas utilizou-se a indicação dos próprios entrevistados sobre os atores técnicos e políticos que tiveram destaque nestes dois momentos.

Na escolha dos entrevistados, teve-se o cuidado de escolher técnicos que apresentam uma extensa carreira profissional dentro da Secretaria de Planejamento Municipal. Com exceção de uma técnica que, além de trabalhar na SPM e no DEMHAB, trabalhou e ainda trabalha como assessora parlamentar vinculada a questão urbana. Os políticos foram escolhidos pelo trabalho executado como CC (cargo de confiança) durante a criação do Orçamento Participativo; durante a formulação do 2º

---

<sup>17</sup> No decorrer das entrevistas foi possível verificar que uma parte significativa dos políticos, principalmente a partir do segundo governo, eram técnicos com formação em Arquitetura e Urbanismo, mas muito identificados com os princípios da Administração Popular.

PDDUA, ou no exercício de Supervisor de Planejamento Urbano ou de Desenvolvimento Urbano na SPM durante o governo da Administração Popular.

Os entrevistados que participaram desta pesquisa não foram identificados, utilizou-se apenas o adjetivo TÉCNICO ou POLÍTICO e uma ordem aleatória que vai de 1 a 11, conforme o número de entrevistas.

Na tabela a seguir mostra-se a classificação dos atores como técnicos ou como políticos e a atividade que os entrevistados exerceram no governo da Administração Popular.

Tabela 1: Os entrevistados e sua vinculação ao governo da Administração Popular:

<b>Classificação</b>	<b>Vinculação no governo da AP</b>
Técnico 1	Técnico da SPM
Técnico 2	Técnico na SPM
Técnico 3	Técnica na SPM e Assessora Parlamentar
Técnico 4	Técnico na SPM
Técnico 5	Técnico da SPM
Técnico 6	Técnico da SPM
Técnico 7	Técnico da SPM
Técnico 8	Técnico da SPM
Técnico 9	Técnico da SPM
Técnico 10	Técnico na SPM
Técnico 11	Técnico da SPM
<b>Classificação</b>	<b>Vinculação no governo da AP</b>
Político 1	Supervisão de planejamento urbano SPM
Político 2	Coordenação geral de regularização fundiária
Político 3	Supervisão de planejamento urbano SPM
Político 4	Secretário da SPM
Político 5	Gestor político governo Olívio Dutra
Político 6	Regularização fundiária na SPM
Político 7	Chefe de gabinete na SPM
Político 8	Gestor político governo Olívio Dutra
Político 9	Coordenador do Cidade Constituinte
Político 10	Supervisão de planejamento urbano SPM

Fonte: Elaboração da autora

A escolaridade dos atores é um importante aspecto a ser considerado, na medida em que esta tem repercussões importantes na compreensão e na visão dos atores sobre as ações de planejamento urbano. Os técnicos, como se pode comprovar na tabela a seguir, tiveram uma formação predominantemente em Arquitetura e Urbanismo, com

alguma especialização, também com ênfase em urbanismo, planejamento urbano ou desenvolvimento sustentável.

Tabela 2: Escolaridade dos atores.

<b>TÉCNICOS</b>	<b>GRADUAÇÃO</b>	<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>
1	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Administração
2	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
3	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural
4	Assistência Social	Mestrado em Planejamento Urbano
5	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR
6	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenho Urbano - PROPUR
7	Engenharia Agrônoma	Especialização em Planejamento Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
8	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
9	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
10	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Transporte - PROPAR Especialização em Desenho Urbano - PROPUR
11	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenho Urbano - PROPUR Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
<b>POLÍTICOS</b>	<b>GRADUAÇÃO</b>	<b>PÓS-GRADUAÇÃO</b>
1	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
2	Direito	Mestrado e Doutorado em Planejamento Urbano
3	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano
4	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Urbanismo
5	Ciências Sociais	Mestrado em Ciência Política e Doutorado em Sociologia
6	Arquitetura e Urbanismo	Especialização em Desenvolvimento Sustentável - FLACAM
7	Ciências Sociais	Mestrado em Ciência Política
8	Enfermagem	Mestrado e Doutorado em Sociologia
9	Engenharia Elétrica Ciências Sociais	Mestrado em Sociologia e doutorado em andamento
10	Arquitetura e Urbanismo	Mestrado em Planejamento Urbano Doutorado em Comunicação

Fonte: Elaboração da autora

Os políticos apresentam uma maior variedade com relação a sua formação, além da Arquitetura e Urbanismo, os políticos tiveram sua formação em Ciências Sociais, Direito, Engenharia Elétrica e Enfermagem. Além disso, estes apresentam um maior nível de escolaridade porque dos onze políticos, oito possuem Mestrado (quatro em Planejamento Urbano, dois em Ciência Política e dois em Sociologia), e cinco políticos

são doutores (três em Sociologia (sendo que um ainda está cursando), dois em Planejamento Urbano e um em Comunicação).

Outro aspecto importante a ser considerado é a profissão atual dos atores, na medida em que uma parte considerável destes já não atua como técnico ou gestor público seja vinculado ao Partido dos Trabalhadores, à prefeitura de Porto Alegre ou a Secretaria de Planejamento Municipal. Dessa forma, uma parte significativa de ex-militantes e gestores públicos da Administração Popular passou a atuar no campo acadêmico como professor universitário ou coordenador de curso universitário; como assessor de ONG; ou como dono de empresa de consultoria urbana. Como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4: Emprego atual dos entrevistados\*

<b>TÉCNICOS</b>	<b>EMPREGO ATUAL</b>
1	Técnico da SPM
2	Aposentado
3	Assessora parlamentar
4	Aposentado
5	Técnico da SPM
6	Técnico da SPM
7	Técnico da SPM
8	Técnico da SPM
9	Aposentada
10	Técnico da SPM
11	Aposentado
<b>POLÍTICOS</b>	<b>EMPREGO ATUAL</b>
1	Coordenador de curso universitário
2	Professor universitário
3	Sócio de empresa de consultoria
4	Diretor de empresa pública (vinculado ao PT)
5	Professor universitário
6	Sócio de empresa de consultoria
7	Diretor de empresa pública (vinculado ao PT)
8	Professor universitário
9	Bolsista de doutorado
10	Professor universitário

Fonte: Elaboração da autora

\* Durante o período de realização das entrevistas, entre julho e dezembro de 2010

Os técnicos em sua maioria ainda são técnicos da SPM, mas quatro destes já estão aposentados.



O fato de que seis políticos pertencem atualmente ao campo acadêmico permite deduzir que estes possuem uma reflexão mais complexa, tanto com relação a sua própria participação no governo da Administração Popular, quanto com relação à concepção e prática de planejamento urbano. Embora esta maior qualificação teórica por parte de alguns atores políticos seja digna de nota, o essencial para a pesquisa foi recuperar a compreensão e o entendimento que estes atores tiveram sobre o planejamento urbano durante o governo da Administração Popular, a partir da posição que estes ocupavam como representantes políticos desse governo.

\*\*\*

Esta tese foi dividida em introdução e duas partes. A parte I corresponde ao referencial teórico (capítulos 1, 2, 3 e 4) e a parte II consiste na apresentação da pesquisa empírica (capítulos 5, 6, 7 e 8). Na introdução apresentou-se o tema de investigação, o problema de pesquisa e os procedimentos metodológicos do estudo.

Na primeira parte, o capítulo 1, cujo título é *“Habermas e a ação comunicativa”*, dedicou-se ao estudo da ação comunicativa e da modernidade, destacando os temas: o processo de racionalização social, a diferença entre mundo da vida e sistema e o papel do direito e da esfera política pública nas sociedades modernas.

O segundo capítulo, cujo título é *“A importância da moral na modernidade”* discutiu a importância da moral e da ética na vida contemporânea.

O terceiro capítulo *“As lutas pela liberdade, pelo reconhecimento e pela distinção social”*, foi dedicado à análise dos valores da liberdade, igualdade e cidadania juntamente a importância do reconhecimento e da dimensão moral das lutas sociais. Analisou-se também que a relação entre os grupos sociais se realiza muito mais pela semelhança dos interesses e atividades sociais do que por objetivos políticos comuns.

O quarto capítulo *“O planejamento urbano no Brasil”*, foi dedicado ao exame do planejamento urbano no Brasil, dentro do contexto da modernização excludente, isto é, de uma modernização em que as relações sociais sempre perpetuaram a desigualdade social. Portanto, o planejamento urbano no Brasil edificou-se como um instrumento de modernização que, ao não levar em conta a realidade urbana da exclusão, descolou-se

da realidade social e urbana das cidades brasileiras, aumentando muitas vezes, o processo de exclusão social.

Na segunda parte, no capítulo 5 “*O planejamento urbano e a Administração Popular de Porto Alegre*”, analisou-se o planejamento urbano em Porto Alegre durante a Ditadura Militar, as principais motivações políticas e ideológicas do Partido dos Trabalhadores e o processo de disputa eleitoral à prefeitura de Porto Alegre, bem como as principais modificações administrativas e políticas que a Administração Popular realizou no seu primeiro Governo.

O sexto capítulo “*O Orçamento Participativo e a busca pela justiça social*” foi dedicado à investigação do entendimento dos atores sobre o Orçamento Participativo, a participação popular e as ações de regularização fundiária. Além disso, identificaram-se as principais motivações políticas e ideológicas dos atores em suas realizações.

No sétimo capítulo “*As consequências do 2º PDDUA*” avaliou-se o processo de formulação do Plano Diretor promulgado em 1999, bem como as consequências práticas deste Plano na cidade.

O oitavo capítulo “*Concepções e práticas de planejamento urbano*” foi dedicado à análise da compreensão dos atores sobre o planejamento urbano ideal, o planejamento realizado durante o governo da Administração Popular e o papel de técnicos e políticos nas ações de planejamento urbano.

Na conclusão, a partir das análises feitas sobre o planejamento urbano durante o Governo da Administração Popular, apresentou-se em que momentos e porque houve a possibilidade de consenso entre os atores técnicos e políticos. E, da mesma forma, explicou-se em que momentos e porque não houve a possibilidade de consenso. Também foram feitas algumas considerações sobre a importância do consenso entre técnicos e políticos na construção de novas práticas de planejamento urbano.

## **PARTE I REFERENCIAL TEÓRICO**

## **CAPÍTULO 1 - Habermas e a ação comunicativa**

Este capítulo teórico inicial apresenta as principais características da modernidade, visto que é neste contexto social e histórico que se realizam as primeiras práticas de planejamento urbano. Não é objetivo deste trabalho reconstruir a história e os tipos diferentes de planejamento urbano, mas sim, caracterizar a sociedade, as relações sociais e as instituições, assim como estas se desenvolveram desde o início da modernidade.

Para atingir este objetivo utiliza-se como referência a interpretação teórica de Habermas<sup>18</sup> sobre: o processo de racionalização social, a ação comunicativa, a contraposição entre o mundo da vida e sistema e o papel do direito e da esfera política pública nas sociedades modernas.

### **1.1 Ação comunicativa e mundo da vida**

A ação comunicativa é o processo cooperativo de interpretação no qual sujeitos agentes se referem a algo no mundo objetivo, no mundo social e no mundo subjetivo, mesmo que em suas manifestações só ressaltem um destes três componentes. No primeiro caso, o sujeito estabelece relações com algo que tem lugar no mundo objetivo ou é produzido no mundo objetivo, dessa forma, o sujeito estabelece uma relação com todas as entidades sobre as quais são possíveis enunciados verdadeiros. No segundo tipo, o sujeito se relaciona com um mundo social que é compartilhado por todos os membros de um grupo, sendo o mundo social a totalidade das relações interpessoais que são reguladas legitimamente. Por fim, o sujeito pode se relacionar com algo que os outros sujeitos atribuem como seu mundo subjetivo, este representa a totalidade das

---

<sup>18</sup> As obras de Habermas que serviram como referência foram: A teoria da Ação Comunicativa (1999), Consciência Moral e Agir Comunicativo (1989), Discurso filosófico da modernidade (1990), A inclusão do outro: estudo de teoria política (2002) e Direito e Democracia entre facticidade e validade (2003)

vivências que cada sujeito tem e somente ele tem um acesso privilegiado, mas esta veracidade pode ser contestada pelos outros sujeitos.

No modelo comunicativo de ação, afirma Habermas (1999a), a linguagem só é relevante do ponto de vista pragmático dos atores. Estes, ao fazerem uso de orações voltadas ao entendimento, contraem relações com o mundo de um modo reflexivo. Os atores ao falarem integram em um sistema os três conceitos de mundo que nos outros tipos de ação aparecem em separado ou em pares. Este sistema é um marco de interpretação que todos dividem, dentro do qual podem chegar a uma definição comum. Os atores não se referem a algo no mundo objetivo, no mundo social e no mundo subjetivo, mas relativizam suas manifestações ou emissões contando com a possibilidade de que a validade destas pode ser posta em julgamento pelos outros atores. O entendimento funciona como mecanismo coordenador da ação, quer dizer, os participantes na interação concordam com a validade que pretendem para suas emissões ou manifestações reciprocamente, portanto, reconhecem intersubjetivamente as pretensões de validade colocadas em questão.

O conceito de ação comunicativa pressupõe, assim, a linguagem como um meio dentro do qual acontece um tipo de processo de entendimento em cujo decorrer os atores, ao se relacionarem com um mundo específico, se apresentam uns aos outros com pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou postas em questão. O ator que se orienta ao entendimento tem que colocar explicitamente em sua manifestação três pretensões de validade, quais sejam: a pretensão de que o enunciado que faz é verdadeiro (ou que de fato se cumprem as condições de existência do conteúdo proposicional); a pretensão de que o ato da fala é correto em relação ao contexto normativo vigente (ou de que o próprio contexto normativo é legítimo); e finalmente, a pretensão de que a intenção expressa pelo falante coincide realmente com o que este pensa. Dessa forma, são os próprios atores que buscam o consenso e o submetem a critérios de verdade, de justiça e de veracidade, quer dizer, a critérios de ajuste ou desajuste entre os atos de fala, de um lado, e os três mundos com que o ator contrai relações em sua manifestação, pelo outro.

Na ação comunicativa, os sujeitos agentes utilizam um sistema de referência, isto é, um marco de interpretação, a partir do qual elaboram definições comuns de sua situação de ação. Como precisam chegar a uma definição comum, os sujeitos recorrem a ações com finalidade comunicativa, o que quase sempre ocorre através da negociação

direta de diferentes planos de ação. Os atores, neste incessante processo de definições e redefinições, atribuem conteúdos aos distintos mundos de forma que, o que pertence, em cada caso concreto, ao mundo objetivo, social ou subjetivo corresponde respectivamente, ao componente objetivo, social ou subjetivo coincidente. Dessa forma, os atores ao se repartirem frente a estes três mundos diferenciam entre a natureza externa objetiva, a sociedade ou mundo social e a natureza interna ou subjetiva, renovando suas posições como intérpretes e suas posições no mundo objetivo e subjetivo. Porém, as situações possuem sempre um horizonte que não é fixo, isto é, os limites são fluidos, pois vários temas, fins e planos de ação formam o mundo da vida.

A concepção da sociedade como mundo da vida resulta para Habermas (1999a) da perspectiva conceitual da ação orientada ao entendimento nos processos comunicativos. O mundo da vida aparece como um depósito de autoevidências ou de convicções não questionadas, que os participantes na comunicação fazem uso nos processos cooperativos de interpretação. Ou seja, o mundo da vida é um acervo de padrões de interpretação transmitidos culturalmente e organizados linguisticamente. Mas, somente os fragmentos do mundo da vida que são problematizados constituem o contexto da ação orientada ao entendimento, assim sendo, as autoevidências só são utilizadas como saber de fundo quando são relevantes para uma situação.

Segundo o autor, no encontro de dois sujeitos agentes como falante e ouvinte, as estruturas do mundo da vida fixam as formas da intersubjetividade e do entendimento possível. Neste encontro, falante e ouvinte colocam reciprocamente a pretensão de que suas emissões concordam com o mundo objetivo, subjetivo e social de ambos, criticando ou não às diferentes pretensões de validez, resolvendo os desentendimentos e chegando ou não a um acordo. Assim, os sujeitos, nesta relação de linguagem e cultura, não podem adotar uma atitude de distanciamento com relação aos fatos, às normas e às vivências que fazem parte do seu mundo da vida.

Essas convicções de fundo formam, em cada situação, o contexto dos processos de entendimento. Neste, os participantes fazem uso de definições comuns ou tradicionais da situação. Dessa forma, os sujeitos já encontram interpretado o conteúdo existente no mundo objetivo, no mundo subjetivo e no mundo social, com que se encontram nas diferentes interações, por isso não se movem no vazio. E mesmo que partam para definições novas, o ponto de partida sempre é o culturalmente evidente. Portanto, ao fazerem uso dessa tradição cultural também a estão prosseguindo.

Para Habermas (1999b), aquilo que é dito através dos atos de fala, estabelece uma mediação tanto com o contexto imediato quanto com as conotações semânticas. Além disso, estas emissões derivam das relações gramaticalmente reguladas que se dão entre os elementos de um acervo de saber organizado linguisticamente. Mas, a linguagem e a cultura não coincidem com os conceitos formais de mundo, ou seja, com a linguagem formalmente organizada. Mesmo que exista uma conexão interna entre as estruturas do mundo da vida e as estruturas linguísticas do mundo, linguagem e tradição cultural possuem um papel transcendental frente a tudo o que pode se converter em um componente de uma determinada situação.

Isto porque a linguagem e a cultura são elementos constitutivos do mundo da vida mesmo, não representam os mundos formais onde os participantes na comunicação situam os ingredientes da situação. Ao realizar ou ao entender um ato de fala, os participantes na comunicação se movem dentro de sua linguagem, de tal forma que não diferenciam que a emissão que estão realizando é algo intersubjetivo, nem tampouco, objetivo ou subjetivo. O meio de entendimento sempre permanece em uma peculiar semitranscendência, por isso, mesmo que os participantes na interação mantenham uma atitude realizativa, a linguagem que estão utilizando e a cultura com que se referenciam permanecem num nível quase que inconsciente de pano de fundo.

O mesmo acontece com os padrões de interpretação culturais transmitidos através da linguagem. Do ponto de vista semântico, a linguagem guarda uma peculiar afinidade com a visão de mundo articulada linguisticamente. As linguagens conservam os conteúdos das tradições, que só existem na forma simbólica. Mas a cultura coloca o seu selo na linguagem, pois a capacidade semântica de uma linguagem advém da complexidade dos conteúdos culturais, dos padrões de interpretação, avaliação e expressão que essa linguagem acumula.

Portanto, para Habermas (1999b), a ação social se apresenta como um processo circular em que o ator é ao mesmo tempo, o iniciador dos atos que lhe são imputáveis e produto das tradições em que vive dos grupos solidários a que pertence e dos processos de socialização e aprendizagem a que está sujeito. Esse pano de fundo é feito de habilidades individuais, do saber intuitivo, do saber sobre uma situação e de práticas socialmente enraizadas. Sociedade e personalidade operam como restrições, mas também servem como recursos. A não problematização do mundo da vida sobre cujo pano de fundo e a partir do qual, os sujeitos atuam comunicativamente se deve a

segurança que este pano de fundo oferece ao ator. O saber próprio do mundo da vida somente proporciona o sentimento de uma certeza absoluta porque não é conhecido. Dessa forma, as tradições culturais, as solidariedades dos grupos integrados através de valores e de normas e as competências dos indivíduos socializados servem de pano de fundo para a ação comunicativa.

Em virtude disto, a ação comunicativa serve tanto manter a tradição quanto para renovar o saber cultural, serve para a integração social e à criação de solidariedade, e, finalmente, serve à formação de identidades pessoais. As estruturas simbólicas do mundo da vida se reproduzem através da continuação do saber válido, da estabilização da solidariedade dos grupos e da formação de atores capazes de responderem por suas ações. O processo de reprodução enlaça as novas situações com os estados do mundo já existentes, tanto com relação à dimensão semântica dos significados ou conteúdos da tradição cultural, como com a dimensão do espaço social de grupos socialmente integrados e finalmente com relação ao tempo histórico da sucessão de gerações. Estes processos de reprodução cultural, integração social e socialização correspondem aos componentes estruturais do mundo da vida que são a cultura, a sociedade e a personalidade. Porém, a ação comunicativa não se realiza somente através da ação orientada ao entendimento porque depende também dos esforços interpretativos dos próprios indivíduos no momento da interação.

Para Habermas (1999b), é o discurso universal, que oportuniza a ação comunicativa, este permite a autorrealização e a argumentação moral remetendo a um mundo da vida idealizado, que se reproduz através de um mecanismo de entendimento que deve ser amplamente desligado dos contextos normativos, bem como assentado sobre tomadas de postura de afirmação ou negação motivada racionalmente, de outro. Mas tal autonomização só pode acontecer, na medida em que as coações da reprodução material tornam-se conhecidas:

“tal autonomización sólo puede producirse en la medida em que las coacciones de la reproducción material dejen de ocultarse tras la máscara de un acuerdo normativo básico racionalmente impenetrable, es decir, tras la autoridad de lo santo”. (1999b p. 206).

Um mundo da vida racionalizado neste sentido possuiria uma peculiar transparência porque só permitiria situações em que os atores adultos distinguiam com



igual lucidez entre ações orientadas ao êxito e ações orientadas ao entendimento e não apenas atitudes empiricamente motivadas. Portanto, o autor ressalta que é importante diferenciar entre as restrições estruturais e as questões de dinâmica evolutiva sem analisar as relações de dependência entre a mudança sociocultural e as transformações da reprodução material.

Por outro lado, a dinâmica evolutiva só pode ser vista no sentido da tradição teórica que remonta a Piaget, portanto, as estruturas dos mundos da vida históricos não se modificam apenas segundo o espaço das interações sociais, mas sim, conforme os processos de aprendizagem. Assim, a dinâmica da evolução social caminha no sentido de assegurar a sobrevivência do mundo da vida, mais especificamente, dos problemas que a reprodução material do mundo da vida enfrenta. Mas, a evolução social está, por sua vez, submetida a restrições estruturais que experimentam uma transformação sistemática com a racionalização do mundo da vida e isso em função dos correspondentes processos de aprendizagem. Em virtude disto, a evolução social aparece como um processo de diferenciação social em que ao aumentar a racionalidade do mundo da vida aumenta também a complexidade da sociedade enquanto sistema, processos que se diferenciam tanto internamente quanto simultaneamente.

A separação entre sistema e mundo da vida acontece quando o mundo da vida, que no princípio é coextensivo a qualquer sistema social pouco diferenciado aos poucos vai se encolhendo tornando-se um subsistema entre outros. Neste processo, os mecanismos sistêmicos se desatam das estruturas sociais que até então garantiam a integração social se despreendendo dos meios comunicativos. As sociedades modernas alcançam este nível de diferenciação sistêmica quando os mecanismos sistêmicos começam a controlar o comércio social descolado das normas e valores. Nesse momento, a ação econômica e a ação administrativa racional com relação a fins desligam-se dos seus fundamentos prático-morais. Dessa maneira, o subsistema diferenciado através do meio dinheiro emerge juntamente com a economia capitalista o que, por sua vez, obriga o Estado a reorganizar-se. Na economia e na administração estatal, subsistemas complementares, os meios de controle necessitam de uma estrutura social específica.

Quando o dinheiro torna-se juridicamente institucionalizado como meio de controle de um tráfico econômico despolitizado, a autoridade do Estado e a dominação política em geral, tornam-se relativizadas em função da esfera do direito privado. Nesta

etapa, o direito formal se converte em garantia da previsibilidade e calculabilidade das relações econômicas de caráter privado. Enquanto nas sociedades tradicionais o Estado constitui uma organização que concentra a capacidade de ação no coletivo, isto é, em toda a sociedade, as sociedades modernas renunciam a acumulação de funções de controle em apenas uma única organização. Dessa forma, as funções relevantes para a sociedade se distribuem em distintos sistemas de ação como a administração pública, o exército e a administração da justiça relacionados ao aparato estatal, de um lado, e em outras funções que são transferidas a subsistemas não estatais, de outro.

As formações sociais não podem distinguir-se somente por seu grau de complexidade sistêmica e isto porque as formações sociais são definidas por complexos de instituições que devem estar ancorados no mundo da vida. Devido a isso, os aumentos da complexidade sistêmica dependem da diferenciação estrutural do mundo da vida, ou seja, a mudança estrutural está sujeita a lógica própria de uma racionalização que é a racionalização comunicativa. As instituições básicas que garantem a complexidade sistêmica constituem uma sequência de inovações evolutivas que só podem ser produzidas se o mundo da vida tiver sido racionalizado, ou dizendo com outras palavras, se a moral e o direito, principalmente, tenham alcançado um determinado nível evolutivo. Portanto, para que ocorra a institucionalização de um novo nível de diferenciação sistêmica são necessárias reestruturações nas instituições encarregadas da regulação jurídico-moral, isto é, na regulação consensual dos conflitos da ação.

A racionalização do mundo da vida é percebida por Habermas (1999b) como uma progressiva liberação do potencial de racionalidade que a ação comunicativa leva consigo. Com ela, a ação orientada ao entendimento adquire uma autonomia cada vez maior frente aos contextos normativos, mas simultaneamente, o mecanismo de entendimento, cada vez mais sobrecarregado é aos poucos substituído por meios de comunicação que não envolvem a comunicação, ou seja, deslinguistizados. Assim, a crescente coerção à racionalidade do mundo da vida, quando se institucionaliza, acaba elevando a necessidade de entendimento, o que, por sua vez, aumenta os riscos da interpretação e do desentendimento. Em decorrência disto, os processos de entendimento passam a estar submetidos às interações regidas por meios, o que alivia a necessidade de comunicação, mas condiciona às decisões a um determinado espaço de contingências, o que acaba ocasionando a tecnificação do mundo da vida.

Em consequência disto, quanto mais os meios propícios para se chegar ao consenso são ultrapassados e não utilizados, tanto mais complexas se tornam as redes de interações regidas por meios. Assim, os meios sem ação comunicativa, como são o dinheiro e o poder, encadeiam interações no espaço e no tempo produzindo redes, cada vez mais complexas, que, como afirma Habermas (1999b), não se responsabilizam por nada, visto que são descoladas de todo consenso alcançado comunicativamente, ou seja, não se faz necessário que os participantes da interação sejam capazes de responderem por suas próprias ações.

Assim, os meios propícios para chegar ao consenso dependem apenas do desenvolvimento de tecnologias de comunicação que possibilitem a formação de espaços de opinião pública, ou seja, dependem da formação de redes de comunicação. A ação comunicativa, ao contrário, depende da capacidade do agente de responder pelas suas próprias ações num contexto impregnado de pretensões de validade que sempre devem ser suscetíveis de crítica.

A emancipação da ação comunicativa com relação às orientações particulares de valor implica na separação entre ação orientada ao êxito e ação orientada ao entendimento. Com a generalização de motivos e valores, o caminho para a formação de subsistemas da ação racional com relação a fins acelera-se. Quando os contextos de ação estratégica se diferenciam, a coordenação da ação pode ser resolvida através dos meios de comunicação que não envolvem a ação comunicativa entre os atores. Dessa forma, sobre a base das orientações de ação cada vez mais generalizadas, se constrói uma rede cada vez mais espessa de interações que escapam a um controle normativo direto. Para satisfazer esta crescente necessidade de coordenação se utiliza ou o entendimento linguístico ou os mecanismos sistêmicos. No curso da diferenciação entre ação orientada ao êxito e ação orientada ao entendimento se formam dois tipos de mecanismos, que ou condensam ou substituem o entendimento linguístico. O prestígio e a influência são os meios mais utilizados que podem ser generalizados tornando-se meios de controle.

Habermas (1999b) tem uma perspectiva positiva com relação à mudança social, pois considera que a sociedade ao consistir unicamente nas relações que se estabelecem entre os sujeitos capazes de atuar autonomamente, pode originar um processo de socialização que existe e acontece a partir da vontade e da consciência dos sujeitos adultos de uma sociedade, ou seja, estes podem modificar o seu contexto se tiverem

condições morais e cognitivas para isto. Porém, o tecido das interações que cobre os espaços sociais e os tempos históricos não pode ser explicado somente através das intenções e decisões dos agentes. E isto por que:

“Los actores nunca controlan por completo su situación de acción. No son dueños, ni de sus posibilidades de entendimiento ni de sus conflictos, ni tampoco de las consecuencias de sus acciones, ni de los efectos laterales que puedan seguirse de ellas, sino que, para utilizar una expresión de Schapp, se ven envueltos en historias. (1999b, p. 211 e 212).

Portanto, os sujeitos agentes pertencentes a um mundo da vida, em princípio cumprem as condições de participantes na comunicação capazes de racionalizar ou refletir sobre seus atos. E o contexto de cada situação serve de orientação para os sujeitos agentes dominá-lo ou não, segundo seu saber e conhecimento.

## 1.2 O processo de racionalização social

Habermas (1999a) ressalta que o mundo moderno é dominado pela razão instrumental, isto é, pela ação teleológica<sup>19</sup>, o que contribui, e isto desde o início do capitalismo, para a falta de fraternidade nas sociedades e nos grupos sociais. Para o autor, a falta de fraternidade acontece porque, frente a este mundo objetivado, as ideias

---

<sup>19</sup> HABERMAS (1999a) afirma que o conceito de ação teleológica pressupõe relações entre um ator e um mundo de estados de coisas existentes. Este mundo objetivo é definido como a totalidade das coisas existentes ou que podem ser produzidas mediante uma adequada intervenção. Nesta ação o agente, equipado com um complexo cognitivo volitivo próprio, pode através de suas percepções formar opiniões sobre os estados de coisas existentes, e também, desenvolver intenções com a finalidade de obter os estados de coisas desejados. Através de suas opiniões e intenções, o ator pode estabelecer relações racionais com o mundo, que podem ser objetos de dois tipos diferentes de julgamentos objetivos. No primeiro, questiona-se se o ator consegue colocar em concordância suas percepções com aquilo que é o caso no mundo. No segundo, questiona-se se os desejos e intenções do ator concordam com o que existe no mundo. Em ambos os casos, as manifestações do ator são julgadas a partir do ajuste adequado ao mundo. Assim, neste tipo de ação, as relações entre ator e mundo podem ser julgadas através dos critérios de verdade e eficácia com relação ao mundo objetivo. Portanto, a ação teleológica é um conceito que pressupõe apenas um mundo, no caso, o mundo objetivo. O mesmo ocorre com o conceito de ação estratégica, mesmo que neste tipo de ação sejam necessários ao menos dois sujeitos que atuam com vistas à obtenção de um fim, e que realizam seus propósitos orientando-se por, e influenciando sobre, decisões de outros atores. O resultado da ação depende, dessa forma, de outros atores, cada um dos quais se orienta pelo seu próprio êxito, e o comportamento cooperativo só acontece porque o ator precisa alcançar seu cálculo egocêntrico de utilidades. Os sujeitos que atuam estrategicamente têm, pois, que estar armados cognitivamente de modo que, para alcançar seus objetivos, precisam calcular a ação dos outros atores.

morais que tem como meta a autonomia baseada em uma reconciliação comunicativa não contam com possibilidades suficientes de implantação. Portanto, nem a ética da fraternidade, nem a solidariedade encontram suporte nas instituições modernas, seja no Estado ou na empresa capitalista.

A ética protestante não é de modo algum uma materialização exemplar, apenas uma materialização distorcida e sumamente irracional da consciência moral que começa expressando-se numa ética religiosa. O modo metódico de vida dos grupos protestantes estudados por Weber não deve sua importância histórica exclusivamente a realização de um tipo de moralidade pós-tradicional que é fundamental para a direção da empresa capitalista. A evolução da empresa capitalista consiste principalmente nas orientações de ação de tipo pós-tradicional que fomenta um padrão de racionalização que resulta na racionalidade cognitiva instrumental que, por sua vez, penetra através da economia e do Estado em outros âmbitos da vida, adquirindo a primazia social, a custa tanto da racionalidade prático-moral quanto da racionalidade prático-estética.

Habermas utiliza em parte a análise weberiana sobre a origem cultural do processo de racionalização do Ocidente. Mas propõe diferentemente de Weber, que a racionalização cultural não ocorre por meio de um processo paulatino de substituição da legitimidade religiosa para as esferas axiológicas de valor: a ciência, a moral e a arte<sup>20</sup>, mas sim, por critérios de validade fornecidos pela comunicação através da linguagem. Para o autor é possível à sobrevivência da ética e da solidariedade em um contexto secular, não existindo nenhum motivo para que no campo da moral o processo de racionalização ética, iniciado pelas religiões mundiais e que levou à generalização da ideia do outro, não tivesse continuidade a partir de um fundamento secular.

Habermas (1999a) considera que o pensamento de Weber sobre a racionalização social é um modelo pouco ousado e permite apenas deduzir as condições necessárias de uma forma de racionalização que é não seletiva. No pensamento de Weber a racionalização social aparece como o resultado prático em que as ideias que pertencem aos âmbitos da ciência e da técnica, do direito e da moral, da arte e do erotismo se

---

<sup>20</sup> Para HABERMAS (1999a), a atitude objetivante frente à natureza externa e a sociedade circunscreve um complexo de racionalidade cognitivo instrumental dentro do qual a produção de saber toma a forma de um progresso técnico e científico. A atitude de conformidade normativa frente à sociedade e a natureza interna circunscrevem um complexo de racionalidade prático-moral, dentro do qual, a produção do saber pode tomar a forma de uma elaboração sistemática de ideias morais e jurídicas. A atitude expressiva circunscreve, finalmente, um complexo de racionalidade prático-estética dentro do qual a produção do saber pode tomar a forma de uma interpretação autêntica.

conectam com interesses e se materializam nas correspondentes ordens de vida agora diferenciadas. As três esferas culturais de valor, necessariamente têm que estar conectadas com os correspondentes sistemas de ação social, isto é, com a vida social, para que se assegure a produção do saber especializado segundo pretensões normativas de validade.

Para o autor, as esferas culturais de valor são a expressão das estruturas de consciência modernas que surgem do processo de racionalização das concepções de mundo. Este processo conduz a conceitos formais de mundo objetivo, de mundo social e de mundo subjetivo e as correspondentes atitudes básicas, de um lado, frente a um mundo externo, cognitivo ou moralmente objetivizado e, de outro, frente a um mundo interno subjetivado. Decorre disto que as estruturas de uma compreensão descentrada de mundo se caracterizam porque o sujeito agente (e cognoscente) pode adotar diferentes atitudes básicas e diferentes conceitos formais de mundo.

Portanto, o potencial cognitivo desenvolvido pelas culturas de especialistas tem que, por sua vez, passar efetivamente para a prática comunicativa cotidiana para serem utilizados nos sistemas sociais de ação. E finalmente, as esferas culturais de valor têm que ser objeto de uma institucionalização equilibrada para que as correspondentes ordens da vida se tornem suficientemente autônomas.

Cada cultura, ou cada sociedade tem um determinado potencial de racionalização oferecido pelas estruturas de consciência dos indivíduos que formam esta sociedade. Por isso, é preciso identificar as relações que são suficientemente produtivas do ponto de vista da aquisição do saber para permitir um desenvolvimento das esferas culturais de valor que respeitam a sua própria legalidade interna.

Em consequência, a diferenciação das esferas de valor é condição necessária para a institucionalização de sistemas de saber e de processos de aprendizagem diferenciados. Ocorre assim, o estabelecimento de um subsistema para a ciência, onde os problemas das ciências experimentais podem ser discutidos e elaborados segundo critérios de verdade internos, com independência das doutrinas teológicas e separados das questões prático morais básicas. Ocorre também a institucionalização de um espaço para a arte, em que a produção artística se libera progressivamente das amarras culturais eclesiásticas e onde a recepção dos produtos artísticos pelo público admirador da arte, constituído por leitores, espectadores e ouvintes torna-se mediatizada por uma crítica de arte de caráter profissional. E finalmente, a elaboração intelectual

especializada de questões éticas, de questões relativas à teoria do Estado e de questões relativas à ciência jurídica nas Faculdades de Direito, no sistema jurídico e na esfera da opinião pública jurídica.

Em síntese, o processo de racionalização social traz para a modernidade a produção institucionalizada do saber especializado segundo pretensões de validade cognoscitivas, normativas e estéticas, substituindo assim o saber tradicional em sua função de dirigir a ação social. Tal fato oportuniza a racionalização da prática cotidiana, que no entender de Habermas, só é verdadeiramente alcançada através da perspectiva da ação orientada ao entendimento e pela racionalização do mundo da vida, a que Weber, diferentemente do que ocorre com a racionalização de sistemas de ação tais como a economia ou o Estado, presta muito pouca atenção.

No mundo da vida racionalizado, a necessidade de entendimento torna-se cada vez menos referendadas por um stock de interpretações guiadas pela tradição, e por isso, imunes à crítica. Quando existe o nível de uma compreensão do mundo inteiramente descentrada, a necessidade de consenso tem que ser satisfeita cada vez mais, mediante um acordo que pode adotar ou a forma direta de interpretações geradas pelos próprios participantes ou a forma de um saber profissional de expertos que é depois objeto de uma tradicionalização secundária.

Assim, as expectativas de consenso e os riscos de desentendimento acabam influenciando diretamente a ação colocando grandes exigências ao mecanismo coordenador da ação que é o entendimento. Em virtude disto, crescem o subjetivismo das opiniões, obrigações e necessidades bem como a reflexividade da compreensão do tempo e a mobilização e consciência do espaço.

Por outro lado, a fé religiosa se privatiza e junto ao nascimento da família burguesa e da descentralização da comunidade religiosa surge uma esfera nova de intimidade que se explicita em uma concentrada cultura da reflexão e do sentimento, o que, por sua vez, acaba modificando as condições de socialização. Neste mesmo processo, forma-se uma opinião política e um espaço público que as pessoas privadas podem utilizar como meio de crítica permanente, e que é capaz de mudar as condições de legitimação do poder político.

Do ponto de vista do autor, a racionalização aparece como um processo que interfere sobre a comunicação cotidiana através da diferenciação dos sistemas de saber, afetando assim as formas de reprodução cultural, as formas de interação social e a socialização. Sobre este pano de fundo, a emergência de subsistemas de ação racional

com relação a fins adquire um significado distinto das investigações de Weber. E isto, porque este último projeta o processo global de racionalização sobre o plano da teoria da ação através da tendência da substituição da ação comunitária para a ação social mais ampla. Para Habermas, somente quando na ação social se distingue entre ação orientada ao entendimento e ação orientada ao êxito, se pode entender como aconteceram os desenvolvimentos complementares como a racionalização comunicativa da ação cotidiana, a formação de subsistemas da ação econômica e a ação administrativa racional com relação a fins.

Portanto, o processo de racionalização ocorre quando as esferas culturais de valor como a ciência e a técnica, a arte e a literatura, o direito e a moral, se diferenciam do acervo das visões religiosas e metafísicas do mundo. Os sistemas culturais de ação, em que se elaboram sistematicamente as tradições sob os distintos aspectos de validade se fixam nas disposições para a ação e nas orientações valorativas dos indivíduos. Dessa maneira, a organização do trabalho científico em universidades e academias; a organização do cultivo, produção distribuição e recepção da arte; o sistema jurídico com a formação de especialistas em direito, a ciência jurídica e a publicidade jurídica e finalmente, a comunidade religiosa na qual se ensina e se vive uma ética regida por princípios com exigências universalistas, se tornam cada vez mais comuns.

O detalhe significativo que Habermas quer salientar no processo de racionalização é que a divisão entre o mundo da vida e a perspectiva externa de conservação do sistema acaba reduzindo o mundo da vida a mais um subsistema entre outros. Além disso, essa estrutura passa a ter o reconhecimento intersubjetivo de todos os sujeitos, a tal ponto que eles acabam institucionalizando toda ação como uma ação racional com relação a fins. Como nas sociedades modernas as relações sociais se efetivam em torno da produção econômica e da administração pública burocratizada, a separação entre sistema e mundo da vida obriga o indivíduo a seguir diversos tipos de ação, que, às vezes, são contraditórias do ponto de vista ético. O sistema exige respostas à multiplicidade de alternativas que ele apresenta, mas não exige que estes estejam estruturados a partir de princípios ou valores universais. Em virtude disto, a substituição dos princípios e valores universais pela simples normatização racional das instituições reduz as pessoas a público consumidor de virtudes e concepções de mundo.

Por consequência, a ação fica restrita a prática dos grupos sociais que não precisam de uma fundamentação última ou de uma estruturação lógica. Resume-se na



expressão dos ideais de autonomia e de participação dos sujeitos nos grupos. O objetivo de Habermas é superar a divisão que coloniza o mundo da vida, por isso introduz um conceito de sociedade que se baseia na ação comunicativa. Através da interação entre os sujeitos é possível substituir o significado simbólico das ações feitas pelos meios dinheiro e poder, pela linguagem.

Além disso, o autor destaca que o horizonte do mundo da vida não pode ficar reduzido apenas ao enfoque da técnica e da ciência. O sujeito agente contextualizado no espaço e no tempo pode falar e agir num mundo que não é apenas físico. A referência ao mundo objetivo não é descartada, mas se transforma em atividade orientada pelo conhecimento que os sujeitos realizam. Habermas dessa maneira introduz o paradigma da comunicação para que:

“o paradigma da consciência de si, da autorreferência de um sujeito que conhece e age isoladamente é substituído por outro, pelo paradigma da intercompreensão, isto é, da relação intersubjetiva de indivíduos, que socializados através da comunicação, se reconhecem mutuamente”. (HABERMAS, 1990 p. 288).

Em síntese, embora Habermas resgate em parte a análise weberiana sobre a origem cultural do processo de racionalização do Ocidente, propõe diferentemente de Weber, que a racionalização cultural ocorre por meio de um processo paulatino de substituição da legitimidade religiosa das esferas axiológicas de valor: a ciência, a moral e a arte, por critérios de validade fornecidos pela comunicação através da linguagem, consenso este capaz de remeter simultaneamente, aos mundos objetivo, social e subjetivo. Dessa maneira, cada uma destas esferas de validade possui um critério interno de validade: a verdade, a correção e a veracidade que não são incompatíveis entre si.

Além disso, a sobrevivência da ética em um contexto secular demonstra para o autor a possibilidade de uma fundamentação não religiosa da moral. Tal fato leva-o a criticar Weber porque existe uma inconsistência sistemática na forma como Weber supôs a constituição das três esferas de valor, a partir da racionalização das cosmovisões religiosas. Para Habermas, não existe nenhum motivo para que no campo da moral, o processo de racionalização ética, iniciado pelas religiões mundiais e que levou à

generalização da ideia do outro, não tivesse continuidade a partir de um fundamento secular. Assim, existem critérios éticos para o tratamento das divergências políticas em qualquer contexto.

### **1.3 O Direito Moderno, a Facticidade e a Validade**

O direito moderno tem um papel semelhante ao da ética protestante no contexto da racionalização social, segundo Habermas (1999b). Através do direito se automatiza e estabiliza a ação racional com relação a fins dentro do sistema econômico capitalista e através do direito se rompe com os fundamentos ético-motivacionais. Portanto, o direito moderno, da mesma forma que a ética protestante, é uma materialização das estruturas de consciência pós-tradicionais e uma ordem da vida que obedece às formas da racionalidade prático moral.

O caráter pós-tradicional do direito burguês está relacionado ao fato de que as ações sociais são institucionalizadas no marco de ordens legítimas que, por sua vez, se baseiam também sobre um acordo. Quando este acordo normativo se apoia na tradição, tem-se a ação comunitária convencional. Quando esta é substituída por uma ação de tipo racional com relação a fins e orientada ao êxito, aparece o problema da ordenação legítima, isto é, o problema da demarcação dos âmbitos de ação que se emancipam das convenções. Assim, o acordo normativo suposto pela tradição tem que se transformar em um acordo comunicativamente alcançado. A ação comunitária de tipo convencional é, então, substituída por uma ação societária de caráter racional. E, quanto mais o direito assume este caráter de socialização, tanto mais avançada será a organização racional.

A sistematização do direito tem como condição prévia a transição a uma etapa pós-tradicional da consciência moral, etapa que só é alcançada com a racionalização ética das visões de mundo, ou seja, quando aparece um conceito formal de mundo social como totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas. Dessa maneira, tanto o desencantamento da visão religiosa do mundo, quanto à descentração da compreensão do mundo, constituem a condição prévia para que o direito se transforme na perspectiva hipotética dos sujeitos jurídicos, em princípio livres e iguais.

Para analisar a evolução do direito, Habermas (1999b) utiliza como parâmetro o desenvolvimento ontogenético de Kohlberg dos três níveis de consciência moral: o nível

pré-convencional, em que só se julgam as consequências da ação; o convencional no qual já se julgam a observação e a transgressão de normas, e finalmente, o nível pós-convencional, no qual também se julgam as normas a partir dos princípios. Para o autor, somente no nível pós-convencional o processo de diferenciação conduz a uma separação entre moralidade e legalidade. Nesta etapa, a consciência moral se rege por princípios e a moral torna-se não institucionalizada até o ponto em que no próprio sistema da personalidade começa a existir o controle interno do comportamento. Nesse momento, o direito se transforma em um poder externo, imposto de fora, se convertendo em uma instituição desconectada dos motivos éticos que rege o sistema jurídico, necessitando apenas de uma obediência abstrata ao sistema das normas.

Dessa maneira, o direito moderno possui estruturas de consciência que só podem ser formadas no nível pós-convencional da consciência moral. O sistema do direito privado positivado tem a capacidade de gerar estruturas que substituem as normas de ação orientada ao entendimento garantidas pela tradição, mas para isso, o sistema precisa de uma contínua atividade legislativa, de uma administração de justiça profissionalizada e de uma administração composta por quadros de formação jurídica que se ajusta através das vias legalmente estatuídas.

Para Habermas (1999b), o sistema jurídico precisa em conjunto de uma âncora em instituições básicas capazes de legitimá-lo. No Estado constitucional burguês estes são, principalmente, os direitos fundamentais e o princípio da soberania popular, princípios que representam a estrutura pós-convencional da consciência moral. Os direitos fundamentais, juntamente aos fundamentos prático-morais do direito civil e penal, constituem as pontes entre uma esfera jurídica amoralizada e reduzida a exterioridade, por um lado, e uma moral desinstitucionalizada e reduzida à interioridade, pelo outro.

Na medida em que a eticidade tradicional se divide em moralidade e legalidade, no âmbito das relações privadas se exige a aplicação autônoma de princípios universais, e para a esfera profissional, a obediência ao direito que é positivamente instituído. E mesmo que na sua origem histórica os motivos dos agentes são controlados pelas orientações valorativas concretas próprias dos papéis de parentesco, a generalização de motivos e valores chega finalmente tão distante, nas sociedades modernas, que a obediência abstrata ao direito é a única condição normativa que o agente tem que cumprir nos âmbitos da ação formalmente organizada.

No livro *Direito e Democracia*, Habermas (2003) analisa a relação entre a facticidade e a validade do direito. Para o autor, com a complexificação das sociedades pluralizaram-se as formas de vida e a individualização. O processo de diferenciação social acaba impondo uma multiplicação de tarefas funcionalmente específicas, de papéis sociais e interesses, que liberam o agir comunicativo das amarras institucionais estreitamente circunscritas, ampliando os espaços de opção e intensificando as esferas do agir orientado pelo interesse individual. Dessa forma, as certezas do mundo da vida, já pluralizadas e cada vez mais diferenciadas não fornecem uma compensação suficiente para esse déficit. Devido a este motivo, o fardo da integração social se transfere cada vez mais para as realizações de entendimento dos sujeitos para os quais a facticidade (coação de sanções exteriores) e a validade (força capaz de ligar convicções racionalmente motivadas) são incompatíveis.

Esta necessidade crescente de integração sobrecarrega a capacidade de integração do mecanismo de entendimento disponível e a saída para este problema é a regulamentação normativa das interações estratégicas, sobre as quais os próprios atores devem se entender. Seja através da coerção fática ou da validade legítima, a regulamentação normativa deve assegurar que as normas sejam seguidas, pois representa uma autoridade capaz de revestir a validade com a força do fático. Em consequência, o sistema de direitos assegura as liberdades subjetivas de ação e a coação do direito objetivo.

Para o autor, na dimensão da validade do direito, a facticidade interliga-se com a validade, mas não chega a formar um amálgama indissolúvel, isto porque a facticidade da imposição do direito pelo Estado interliga-se ao processo de normatização do direito, que tem a pretensão de ser não só racional, mas também garantir a liberdade e ser capaz de fundar a legitimidade. A integração social, ou seja, a associação do arbítrio de cada ator com a integração do arbítrio de todos os outros, só é possível sob o ponto de vista moral e na base de regras normativamente válidas, merecedoras do reconhecimento não coagido e racionalmente motivado de seus destinatários segundo uma lei geral da liberdade. Mesmo que as pretensões de direito estejam ligadas a coerção, elas também são seguidas por respeito à lei, isto é, levando em conta sua pretensão enquanto validade normativa. Portanto: *“normas do direito são, ao mesmo tempo e sob aspectos diferentes, leis da coerção e leis da liberdade”* (HABERMAS, 2003, p. 49).

Assim, a facticidade da validade social se mede pela obediência geral às normas, mas também pela legitimidade da pretensão ao reconhecimento normativo. O direito permite dessa forma, que se escolha entre dois enfoques distintos com relação à mesma norma: objetivador ou performativo, o que permite adotar leituras correspondentes a cada um dos enfoques. Para os sujeitos que agem estrategicamente, a norma jurídica se encontra no nível de fatos sociais que limitam externamente o seu espaço de opções. E, para os sujeitos que agem comunicativamente, a norma jurídica se situa no nível de expectativas obrigatórias de comportamento, em relação às quais se supõe um acordo racionalmente motivado entre parceiros jurídicos.

Habermas (2003) ressalta que essa união característica entre coerção fática e validade da legitimidade exige um processo de legislação no qual os cidadãos devem participar na condição de sujeitos do direito que agem orientados não apenas pelo sucesso. Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados, eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento. Assim, os membros do direito têm que supor que eles mesmos, numa formação livre da opinião e da vontade política, autorizariam as regras às quais eles próprios estão submetidos.

Outra questão levantada por Habermas (2003), que nos interessa considerar é a tensão que existe entre a dimensão da validade do direito e a organização do poder administrativo. Para o autor, o direito está ligado ao poder administrativo e extrai a sua força muito mais da aliança que estabelece com a pretensão de legitimidade do que pela sua capacidade de imposição política. Nessa ligação reflete-se o entrelaçamento entre a aceitação dos fatos e as diferentes pretensões de validade. Dessa forma, a legitimação do direito no poder administrativo está relacionada à ideia da auto legislação – ou da suposição da autonomia política dos cidadãos e a legitimidade das próprias regras. Por isto, o direito deve extrair sua força integradora através da prática da autodeterminação que oportuniza aos cidadãos o exercício comum de suas liberdades comunicativas, isto é, de fontes de solidariedade social.

As instituições do direito privado e público possibilitam a organização do poder do Estado e também do mercado. Mas, em ambos existem imperativos funcionais, ou seja, interesses não suficientemente filtrados (por serem os mais fortes). Estes se servem

da força legitimadora da forma jurídica com o objetivo de disfarçar a sua imposição meramente factual. Assim sendo, o direito moderno como meio organizacional de uma dominação política, referida aos imperativos funcionais de uma sociedade econômica diferenciada, continua sendo um meio extremamente ambíguo de integração social.

Para o autor, além disso, uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que todo sujeito seja reconhecido em seus direitos por todos os demais sujeitos, o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, também, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais, de modo que a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos os outros. As leis morais conseguem preencher esta condição *per se*, o que não é o caso das regras do direito positivo cuja condição precisa ser preenchida pelo legislador político.

Em virtude disto, nas sociedades modernas, o direito é absorvido completamente na sua contribuição para a constituição do código do poder e na realização de sua própria função. Embora pareça que entre o direito positivo e poder político exista um processo autoestabilizador e circular, a forma do direito não é suficiente para a legitimação do exercício do poder, pois o direito só mantém a sua força legitimadora enquanto funcionar como fonte de justiça. Ao passo que o poder político tem à mão meios coercitivos como fonte de força e poder. Em poucas palavras, o direito tornou-se dependente das decisões de um legislador político, que pode programar não somente a justiça, mas também a administração, sem estar ligado a nenhuma outra norma a não ser a sua própria razão ou motivação.

Ao contrário disto, Habermas (2003) defende que o direito deve estar ligado a um poder comunicativo capaz de produzir direito legítimo. Isto porque o poder comunicativo impõe uma diferenciação e uma limitação ao poder político. A política dificilmente coincide com a prática dos sujeitos que agem autonomamente. O exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, porém não inclui a implementação das leis que resultam desta vontade. Além disso, a constituição de um código de poder significa que um sistema administrativo se orienta por autorizações que permitem decisões que são obrigatoriamente coletivas. O direito aparece então como o “médium” através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo.

Portanto, os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública de opinião e da vontade que deve culminar em

resoluções sobre políticas e leis. A formação da opinião e da vontade na esfera pública política e também nas corporações parlamentares implica na produção de relações de entendimento, às quais devem estar isentas de violência, pois o poder comunicativo de convicções comuns só pode ocorrer, a partir de estruturas de intersubjetividade intactas. O cruzamento entre a normatização discursiva do direito e a formação comunicativa do poder é possível, justamente porque no agir comunicativo os argumentos também são motivos. O direito não regula contextos de interação como é o caso da moral, mas serve como “médium” para a auto-organização de comunidades jurídicas que se estruturam num determinado contexto social e histórico.

Assim, as regras jurídicas exprimem a vontade particular dos membros de uma determinada comunidade jurídica enquanto as regras morais, ao contrário, formulam aquilo que é do interesse simétrico de todos, isto é, exprimem uma vontade geral pura e simples. Portanto, a vontade política de uma comunidade jurídica, deve estar em harmonia com ideias morais, mesmo que seja a expressão de uma forma de vida compartilhada intersubjetivamente, ou seja, uma forma de vida que possui determinados interesses e fins pragmaticamente escolhidos. As normas jurídicas são válidas quando representam um compromisso leal e são justificadas por meio de razões pragmáticas, éticas ou políticas cuja validade sempre está relacionada ao contexto. Portanto, não se pode excluir a facticidade dos contextos existentes.

Na teoria do discurso, as normas morais válidas são corretas porque são justas, e as normas jurídicas mesmo que estejam afinadas com normas morais têm a sua legitimidade relacionada às considerações parciais dos valores e interesses nela distribuídos. Por consequência, para o autor, na formação discursiva da opinião e da vontade de um legislador político, existe uma interligação entre a normatização jurídica e a formação do poder comunicativo. Assim, a ação deste deve partir de questionamentos pragmáticos, passar pela formação de compromissos e discursos éticos, atingir a clarificação de questões morais e chegar finalmente a um controle jurídico de normas.

Nas avaliações dos especialistas, nos contextos administrativos, entram em jogo pontos de vista que dependem de preferências que, por sua vez, expressam interesses e orientações axiológicas, às quais, podem entrar em concorrência aberta entre si. A decisão sobre avaliações diferentes deve levar em conta as alternativas de ação, os prognósticos e as descrições consensuais. Como as próprias orientações axiológicas

estão em discussão, é necessário que a controvérsia seja superada através do discurso pragmático conduzido pela moral e pela universalidade dos argumentos. Dessa forma, o Estado deve ser construído na perspectiva da institucionalização jurídica de uma rede de discursos e negociações.

Enfim, para o autor de Direito e Democracia, todo o poder político deve ser deduzido do poder comunicativo dos cidadãos e o exercício deste poder deve ser orientado e legitimado por *“leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente”* (HABERMAS, 2003 p. 213). Quando este princípio torna-se a prática objetiva de resolução de problemas, ele tem sua força legitimadora no fato de que é um processo democrático capaz de garantir o tratamento racional das questões políticas.

Decorre disto que a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos, que são os únicos capazes de criar o poder comunicativo de convicções comuns, exige consultas e tomadas de decisão face a face, mas, como nem todos os cidadãos podem unir-se no nível de interações simples e diretas, o princípio da representatividade das corporações deliberativas oferece uma saída alternativa. O importante para o autor é que as corporações deliberativas sejam:

“reguladas à luz do princípio do discurso, de tal modo que os pressupostos comunicativos necessários para discursos pragmáticos, éticos e morais, de um lado, e as condições de negociações equitativas, de outro lado, possam ser preenchidas satisfatoriamente” (HABERMAS, 2003, p. 214).

Assim sendo, o Estado de direito deve servir, portanto, à auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se estabelece com o auxílio do sistema de direitos, isto é, através da associação de sujeitos livres e iguais. Em virtude disto, as instituições precisam garantir o efetivo exercício da autonomia política de cidadãos autônomos para que estes encontrem o seu discurso e suas propostas nos programas legais. A realização das propostas deve ser feita por meio da estabilização de expectativas e fins coletivos.

Enfim, para Habermas (2003), a democracia moderna possui não apenas a formação discursiva da vontade geral, mas também, o exercício administrativo do poder político. Para a manutenção da dimensão moral da democracia é preciso à prática da



auto-organização dos cidadãos como construção informal de uma opinião pública na esfera política. O que garante a democracia é o fundamento moral presente no discurso pragmático, a ação comunicativa e a ideia do reconhecimento do outro como um ser igual. Somente através da esfera pública é possível o exercício da igualdade moral e da crítica ao exercício do poder. Os conflitos existentes entre a moral e a institucionalidade devem ser superados justamente pela formação e ampliação da esfera pública política, e não na negação da dimensão moral do exercício da política e da administração pública.

No capítulo seguinte, analisa-se com mais detalhe, porque a moral é tão importante para as sociedades atuais.

## **CAPÍTULO 2 - A importância da moral na modernidade**

Na modernidade a moral torna-se fundamental. Para Giddens (1978) (2002), a moral é fundamental nas interações sociais e na busca de uma política existencial e coletiva. Para Habermas (1989) (2002), a moral é o princípio que fundamenta a ação comunicativa e a construção de uma nova sociedade, dentro de uma perspectiva emancipadora. Portanto, mesmo que apresentem ideias diferentes, ambos os autores pensam que para fugir do individualismo e de uma vida devotada somente a um estilo de vida é necessário um suporte moral capaz de reorientar a ação. Habermas vê na capacidade humana da comunicação e no caráter universal da moral os principais caminhos para a mudança. Giddens, por outro lado, sempre teve uma perspectiva mais sociológica sobre a questão da moral, mas em seus escritos mais recentes o autor postula a política vida de caráter individual, como uma alternativa aos problemas da modernidade tardia.

### **2.1 A importância da moral para Giddens**

Para Giddens (1978) existem três elementos fundamentais nas interações. Em primeiro lugar a constituição da interação como significativa, em segundo, a constituição da interação como uma ordem moral e, em terceiro, a constituição da interação como operação das relações de poder. De forma semelhante a Habermas, o autor acredita que existe um mesmo pano de fundo no qual as interações são tecidas. A este pano de fundo, Giddens chama de conhecimento mútuo. Este se refere ao conhecimento supostamente certo que os atores presumem que os outros atores possuem e que utilizam como referência nos diferentes contextos, se estes são membros competentes da sociedade.

Dessa forma, o conhecimento mútuo é o tipo de conhecimento empregado para sustentar a comunicação na interação. Este é aplicado na forma de esquemas compreensivos, pelos quais os contextos de comunicação são criados e sustentados nas

interações. Como conhecimento de fundo, ele é considerado como certo e, na maioria das vezes, permanece inarticulado. Além disso, ele é constantemente atualizado, exposto e modificado pelos atores sociais no decorrer de suas interações.

O segundo aspecto importante nas interações são os elementos morais, que para o autor devem estar relacionados às relações de poder e são tanto coativos como habilitadores. No contexto social, os atores sociais devem abordar as exigências morais, exatamente da mesma maneira como abordam as prescrições técnicas, isto é, devem sempre calcular os riscos envolvidos nos atos particulares para escapar às sanções. Na opinião de Giddens (1978) é um engano elementar supor que a promulgação de uma obrigação moral necessariamente implica na sua aceitação moral. As sanções que decorrem da transgressão de exigências morais envolvem a reação dos outros, existindo um espaço livre para o transgressor negociar o caráter da sanção que deve ser aplicada. Por este motivo, a produção da ordem normativa está em íntima relação com a produção do significado. Assim, a interpretação das normas e a capacidade dos atores de fazerem um cálculo interpretativo liga-se sutilmente a sua aceitação às exigências morais.

Portanto, para o autor, a coordenação moral da interação é assimetricamente independente tanto em sua produção de significado, como em sua expressão das relações de poder. Isto leva a duas consequências, de um lado, a possibilidade de choques de diferentes visões de mundo ou, de choques de diferentes definições, e, de outro, a possibilidade de choques entre compreensões divergentes de normas comuns.

A noção de ação está logicamente ligada à noção de poder, este é o terceiro aspecto importante que Giddens (1978) destaca nas interações. A ação envolve, intrinsecamente, a aplicação de meios para conseguir resultados, realizados através da intervenção direta de um agente no decorrer dos acontecimentos, sendo que a ação pretendida é uma subclasse das ações do ator, ou seu impedimento para fazê-los. O poder representa a capacidade que o ator tem de mobilizar recursos para constituir estes meios. Dessa forma, o poder se refere à capacidade transformadora da ação humana.

Assim, o poder, no sentido de capacidade transformadora da atuação humana, é a habilidade do agente de intervir numa série de acontecimentos, de maneira a alterar seu curso. Mas o poder também tem outro sentido, qual seja: a propriedade das interações que pode ser definida como a capacidade de garantir os resultados quando a realização destes resultados depende da atuação dos outros atores. Portanto, é neste sentido que os homens têm poder sobre outros, que o poder é dominação.

Em *Consequências da Modernidade* de 1991, Giddens afirma que a mudança nos valores está relacionada às inovações na orientação cognitiva criadas por perspectivas diferentes e flutuantes de mundo social. Neste contexto, os novos conhecimentos não podem ser empregados sobre uma base racional transcendental de valores, porque não existe tal base. Assim, as mudanças nas perspectivas derivadas de inputs de conhecimento têm uma relação móvel com as mudanças nas orientações de valores. Porém, em *Identidade e Modernidade* de 2002, o autor tem uma interpretação diferente sobre os valores e a moral, na verdade o autor atribui a esta um papel importante na identidade dos indivíduos, visto que a autorrealização destes é justamente a autenticidade. O crescimento pessoal dos indivíduos depende diretamente dos próprios indivíduos, visto que estes precisam vencer os bloqueios e as tensões que os impedem de se compreenderem como realmente são, isto é, estes precisam desembaraçar o verdadeiro do falso eu.

Os indivíduos não podem ignorar a sua história, a sua experiência anterior, e isto se deve ao fato de que os indivíduos não devem repetir seus erros. Ser verdadeiro consigo mesmo significa encontrar-se desde que este encontro seja informado por uma moral geral. Dessa forma, os pontos de referência centrais são os que o indivíduo constrói e reconstrói durante sua vida:

“a moralidade da autenticidade beira todos os critérios morais universais, e inclui referências a outras pessoas na esfera das relações íntimas – embora essa esfera seja considerada de grande importância para o eu”. (...) E “a integridade pessoal, como a realização de um eu autêntico, vem da integração das experiências da vida com a narrativa do autodesenvolvimento – a criação de um sistema de crenças pessoal por meio do qual o indivíduo reconhece que sua primeira lealdade é devida a si mesmo” (GIDDENS, 2002, p. 77 e 78).

Mas, por outro lado, o autor aponta que a modernidade está associada não só a uma relação instrumental com a natureza, como também a ideia de que a visão científica exclui considerações da ética e da moralidade em termos de referências internas. Tal fato leva a segregação da experiência, dessa maneira:

“Ainda que existam muitas exceções e tendências contrárias, a vida social diária tende a se separar da natureza original e de uma variedade de experiências que dizem respeito a questões e dilemas existenciais” (...) A segregação da experiência significa que, para muitas pessoas, o contato direto

com eventos e situações que ligam a vida individual a questões mais amplas de moralidade e finitude são raras e fugazes (GIDDENS, 2002, p.15).

As instituições modernas caminham no sentido de criar situações de ação que estão ordenadas em termos da própria dinâmica da modernidade, estando separadas dos critérios externos, isto é, dos fatores externos aos sistemas sociais da modernidade. A autenticidade surge como valor dominante e uma referência para a autorrealização. Porém, este processo apresenta-se moralmente atrofiado, na medida em que falta um sentido moral às possibilidades. Mas, felizmente segundo o autor, a repressão das questões existenciais ainda não se completou e os sistemas de controle instrumental estão mais expostos e suas consequências mais visíveis, o que proporciona muitas formas de reação contrária que fazem ressurgir importantes questões morais.

Giddens (2002) propõe uma nova interpretação sobre a moralidade, a qual chama de política vida. Mas antes estabelece a diferença entre esta e a política emancipatória. Assim sendo, para o autor, a política emancipatória (da qual Habermas é um representante) tem como objetivo libertar os grupos não privilegiados de sua condição negativa ou eliminar as diferenças entre os grupos na sociedade. Portanto, a política emancipatória é essencialmente uma política dos outros. O acesso diferencial às recompensas materiais faz parte dos mecanismos geradores da modernidade, e, destarte, pode em princípio, mas dificilmente na prática, ser transformado até o ponto desejado. A política emancipatória sempre busca reduzir ou eliminar a exploração, a desigualdade e a opressão. Na prática, a exploração significa que um grupo – por exemplo, as classes superiores em relação às classes trabalhadoras, os brancos em relação aos negros, ou os homens em relação às mulheres – monopolizam de modo ilegítimo os recursos ou os bens desejados, negando ao grupo explorado acesso a eles.

Logo, existe uma hierarquia de poder, isto é, alguns indivíduos ou grupos possuem a capacidade de exercer sua vontade sobre os outros. Dessa forma, a opressão é diretamente uma questão de poder diferencial. E, para libertar as pessoas de situações de opressão, é necessário em primeiro lugar a adoção de valores morais, visto que os indivíduos na modernidade buscam estar abertamente separados da esfera política, rejeitando-a em favor de um reino pessoal estritamente confinado.

Já a política vida proposta pelo autor enfoca o que acontece quando os indivíduos atingem certo nível de autonomia de ação, o que pressupõe por sua vez, certo

nível de emancipação tanto com relação à rigidez da tradição, quanto com relação às condições da dominação hierárquica. Para o autor, a política-vida não diz respeito às condições que libertam os indivíduos de sua opressão, isto é tarefa da política emancipatória, ela diz respeito sim às escolhas humanas, por este motivo a política vida é uma política da escolha. Esta contém em seu interior uma opção por um estilo de vida que dever ser sério e socialmente responsável. Nas palavras de Giddens:

“a política-vida refere-se a questões políticas que fluem a partir dos processos de autorrealização em contextos pós-tradicionais, onde influências globalizantes penetram profundamente no projeto reflexivo do eu e, inversamente, onde os processos de autorrealização influenciam as estratégias globais” (2002, p. 206).

A política vida advém de muitos tipos de ação individual e de desenvolvimento organizacional na modernidade tardia. Estas questões envolvem numerosas escolhas tanto no nível individual como também no nível coletivo e possuem um grande conteúdo moral visto que refletem sobre, por exemplo, as responsabilidades do homem com relação à natureza, os direitos dos fetos (não nascidos), os limites da inovação científica, os direitos do indivíduo sobre o seu próprio corpo, e outras questões importantes, todas contendo um grande dilema moral. Portanto, a política vida traz de volta ao primeiro plano justamente as questões morais e existenciais que são excluídas das instituições centrais da modernidade, ou seja, traz de volta as questões morais que são de grande relevância nas diversas situações sociais possíveis.

Assim, as questões existenciais esquecidas, relacionadas não só a natureza, mas também aos parâmetros morais da existência enquanto tais pressionam para voltar à agenda. E a arena moral específica de tais debates se refere não somente ao que deve ser feito para que os homens sobrevivam na natureza, mas, principalmente, a como a própria existência deve ser percebida e vivida. De forma semelhante a outras questões morais substantivas, todas as questões da política vida envolvem opções relativas ao estilo de vida, todas colocam problemas analíticos e dilemas morais difíceis de serem resolvidos.

Por outro lado, a política emancipatória não é apenas meramente a preparação para a política vida, a relação entre ambas é muito mais complexa e contraditória visto que todas as questões da política vida colocam problemas de tipo emancipatório. E isto

porque o acesso aos meios de autorrealização conduzem não só aos conflitos na divisão de classes, mas também a distribuição das desigualdades em geral. Mas a dimensão moral na modernidade também tem outro sentido, como veremos a seguir.

## **2.2 A dimensão da moral para Habermas**

A formação do ponto de vista moral caminha de mãos dadas com uma diferenciação no interior da esfera da vida prática. Assim, para Habermas (1989), as questões morais que, em princípio, são decididas racionalmente do ponto de vista da possibilidade de universalização dos interesses ou da justiça, são agora diferenciadas das questões valorativas, que se apresentam como questões de autorrealização, isto é do bem viver, e somente são acessíveis a um debate racional no interior de uma forma de vida concreta ou de uma conduta de vida individual. Os valores culturais transcendem o desenrolar factual da ação condensando-se em diferentes histórias e biografias à luz das quais os sujeitos distinguem a simples sobrevivência do bem viver. A representação do bem viver não é vista como um dever abstrato, ela de fato marca a identidade de grupos e indivíduos que constituem uma parte integrante da respectiva cultura e personalidade.

Dessa maneira, a práxis quotidiana dissolve-se em normas e valores, ou dizendo com outras palavras, a esfera prática acaba se submetendo às exigências de uma rigorosa justificação moral. Mas as orientações axiológicas dos modos de vida, tanto individuais quanto coletivos, não são passíveis de moralização. Estas operações abstrativas da moralidade apresentam duas consequências controversas: de um lado, o ganho de racionalidade que o isolamento das questões de justiça propicia, e de outro, as implicações que derivam deste fato acabam por perturbar a mediação entre a moralidade e a eticidade. Isto acontece porque os juízos práticos originam-se da sua concretude e da força motivadora da sua ação, sempre relacionando as ideias inquestionavelmente válidas do bem viver com a eticidade institucionalizada em geral. Nenhuma problematização pode romper com a eticidade existente, mas é exatamente isto o que o ponto de vista moral pós-convencional exige: o descolamento dos pactos locais e a perda da coloração histórica de uma forma de vida particular.

Somente no estágio pós-convencional, o juízo moral desliga-se da realidade local e não pode mais apelar para a validade desse contexto. As respostas morais

conservam-se somente através da força da motivação racional dos discernimentos, desse modo, os sujeitos agentes perdem as evidências inquestionáveis que formam o pano de fundo de um mundo da vida, quer dizer, a força que impulsiona os motivos empiricamente eficazes. Além disso, para Habermas (1989), apenas as formas de vida que vêm ao encontro de morais universalistas preenchem as condições necessárias para tornarem-se racionalizadas:

“As morais universalistas dependem de formas de vida que sejam, de sua parte, a tal ponto “racionalizadas”, que possibilitem a aplicação inteligente de discernimentos morais universais e propiciem motivações para a transformação dos discernimentos em agir moral”, (HABERMAS, 1989, p. 131)

Dessa forma, com a passagem ao estágio pós-convencional o sujeito adulto escapa a ingenuidade da prática cotidiana. Nesse momento, o mundo dos estados de coisas existentes é teorizado e o mundo das relações sociais é moralizado. Nessa passagem, as ligações entre o mundo social e o contexto do mundo da vida do sujeito rompem-se, abalando as certezas que afluíam intuitivamente ao mundo social a partir do mundo da vida. Ao mesmo tempo, as interações aparecem sob outra perspectiva, pois logo que estas se vêem submetidas a uma avaliação sob pontos de vista puramente morais, elas acabam se emancipando e perdendo a forte coloração histórica de uma sociedade em particular. Além disso, as interações que se submetem à pretensão do agir guiado por princípios autônomos tornam-se peculiarmente abstratas (HABERMAS, 1989).

Junto a isto ocorre a diferenciação no conceito de dever, na medida em que o respeito à lei não serve mais como motivo ético. A dependência das normas existentes, isto é, a heteronomia, vê-se suplantada pela autonomia. O sujeito ao invés de seguir a validade social de uma norma, constrói a sua própria validade através da sua própria determinação. Com a autonomia, a capacidade de agir responsabilmente também se desloca, visto que a responsabilidade torna-se um caso especial da imputabilidade em que a orientação do agir ocorre em função de um acordo representado de maneira universal e motivado racionalmente (age moralmente quem age com discernimento).

Nos estágios precedentes pré-convencional, em que só se julgam as consequências da ação, e convencional no qual já se julgam a observação e a



transgressão de normas, a intuição do que é moral também está associada à representação de uma solução consensual dos conflitos de ação. Mas, neste caso, os envolvidos partem de ideias comuns de vida boa e justa que possibilitam ordenar as necessidades conflitantes.

Habermas (1989) entende que, somente quando se desacopla o mundo social do fluxo das obviedades culturais, a fundamentação autônoma da moral se torna um problema incontornável: os pontos de vista que devem possibilitar o consenso tornam-se eles próprios controversos. Independentemente das afinidades da origem social, do pertencimento político, da herança cultural, da forma de vida tradicional etc., os sujeitos de ação competentes devem se referir a um ponto de vista moral, isto é, um ponto de vista subtraído a qualquer tipo de controvérsia.

Assim sendo, para Habermas a racionalização da moral aparece associada ao processo através do qual os indivíduos e atores sociais se tornam autônomos em relação às tradições sociais nas quais eles foram socializados. Este processo torna as visões de mundo vinculadas à religião incapazes para justificar seus conceitos de moral, o que ocasiona a progressiva substituição de uma moral tradicional por uma moralidade pós-convencional.

Por outro lado, as manifestações morais têm um teor cognitivo, quando estes podem ser fundamentados, Habermas (2002). Para se ter clareza sobre o possível teor cognitivo da moral é preciso verificar o que significa “*fundamentar moralmente*” alguma coisa. Ao mesmo tempo, pode-se diferenciar entre, de um lado, o sentido dessa questão quanto à teoria da moral, ou seja, se as manifestações morais expressam algum saber e como elas podem ser eventualmente fundamentadas, e, por outro, a questão fenomenológica sobre o teor cognitivo que os próprios participantes desses conflitos veem em suas manifestações morais. Dessa maneira, o autor remete para o plano do mundo da vida, isto é, às interações cotidianas, a fundamentação moral, visto que, no seu entender, estas sempre podem ser atualizadas em cada disputa moral.

As regras morais operam fazendo referências a si mesmas. Estas conseguem coordenar as ações de duas formas. Primeiro elas dirigem a ação social de forma imediata, na medida em que comprometem a vontade dos atores, orientando-os de modo determinado. Segundo, elas regulam os posicionamentos críticos em caso de conflito. Uma moral não diz apenas como os membros da comunidade devem se comportar. Ela simultaneamente coloca motivos para dirimir consensualmente os respectivos conflitos

de ação. Dessa maneira, se a moral não tivesse um teor cognitivo aceitável, ela não seria superior ao uso da violência ou a ameaça através das sanções.

Também nos sentimentos e valorações morais dos sujeitos se revela a pretensão de que os juízos morais possam ser fundamentados. Estes se diferenciam de outros sentimentos e valorações pelo fato de estarem entrelaçados em deveres socialmente exigíveis. Mas, estas manifestações não são expressão de sensações e preferências subjetivas, visto que as mesmas não têm em si o conteúdo cognitivo que as valorações morais têm.

Assim, é a consciência reflexiva daquilo que, considerado como um todo é bom para mim, ou para nós ou que é determinante para o meu, ou o nosso modo consciente de levar a vida, torna possível às orientações de valor enquanto acesso cognitivo. Aquilo que, em cada caso, é valioso ou autêntico nos é imposto e diferencia-se das meras preferências por meio de uma qualidade obrigatória, que remete para além da subjetividade das necessidades e preferências. Portanto, é a partir da perspectiva de uma concepção própria e individual do bem que a justiça adaptada às relações interpessoais apresenta-se como apenas um valor, junto a outros valores e não como escala de medida para julgamentos imparciais, independente dos contextos.

Habermas (2002), afirma que o não cognitivismo severo busca desmascarar o conteúdo cognitivo da linguagem moral como sendo, em tudo, apenas ilusão. O não cognitivismo procura mostrar que, por trás das manifestações que para os participantes parecem juízos e posicionamentos maiores possíveis de justificação, se escondem apenas sentimentos, posicionamentos ou decisões de origem subjetiva. Além disso, o cognitivismo severo quer, ainda, fazer justiça à reivindicação categórica de validade dos deveres morais, ao reconstruir o conteúdo cognitivo do jogo moral da linguagem em toda a sua aptidão.

Porém, Habermas que segue a tradição kantiana, argumenta que: não se trata do esclarecimento de uma práxis de fundamentação moral a partir do qual tais normas podem ser julgadas em si de forma imparcial. A teoria moral fundamenta a possibilidade da fundamentação. Isto porque esta permite a sua própria reconstrução através do ponto de vista dos membros das sociedades pós-tradicionais, quando, diante daquilo que se torna problemático, estes utilizam motivos sensatos para resolver seus problemas. Porém, esses motivos não são concebidos como motivos relativos aos

atores, mas sim, motivos que fazem parte de um núcleo epistêmico de dever que permanece intacto.

Habermas afirma que o conteúdo formal do bem desenha o cerne natural de uma moral universalista. Mas, a perspectiva de bem ou de bom deve partir de todos os envolvidos e não apenas de um só, ou de apenas alguns<sup>21</sup>. Assim, por exemplo, é possível ver no liberalismo o olhar seletivo que este confere a noção de bem quando reduz tal noção apenas a proteção do bem individual – como se a essência do bem fossem os direitos negativos da liberdade. Portanto, antes de qualquer reflexão moral, os participantes deveriam saber o que é uniformemente bom para todos. Portanto, não existe quem possa determinar simplesmente, a partir da perspectiva do observador, o que uma pessoa qualquer deve considerar como bom.

Só os próprios envolvidos podem ter clareza a respeito do que, em cada caso, é uniformemente bom para todos. O bem relevante do ponto de vista moral apresenta-se, caso a caso, a partir da perspectiva ampliada do nós de uma comunidade, que não exclui ninguém. Aquilo que de bom é subsumido no justo é a forma de um ethos intersubjetivo compartilhado enquanto tal e é, com isso, a estrutura de pertença a uma comunidade. Assim:

“Expresso de modo aristotélico, em toda comunidade concreta está esboçada a comunidade moral, por assim dizer como seu “melhor eu”. Enquanto integrantes dessa comunidade, os indivíduos esperam uns dos outros uma igualdade de tratamento, que parte do princípio de que cada pessoa considera cada uma das outras como “um dos nossos”. A partir dessa perspectiva, justiça significa simultaneamente solidariedade”. (HABERMAS, 2002, p. 42)

O cerne da fundamentação do ponto de vista moral consiste, para a ética discursiva, em que só através de uma regra argumentativa é possível transferir o teor

---

<sup>21</sup> Segundo Apel (2000), no processo da argumentação, quem argumenta deve reconhecer implicitamente todas as reivindicações possíveis de todos os membros da comunidade de comunicação que se pode justificar por meio de argumentos racionais, e ainda se compromete, ao mesmo tempo, a utilizar-se de argumentos para justificar todos os próprios anseios que dirige aos outros. Mas, o que é determinante no entender do autor, é que todos os membros da comunidade comunicacional, ou melhor dizendo, todos os seres pensantes, também estão obrigados a levar em consideração todas as reivindicações de todos os virtuais membros da comunidade – ou seja: todas as carências humanas, desde que seja possível para eles apresentar quaisquer reivindicações para os demais seres humanos. Assim, as carências humanas, enquanto reivindicações comunicáveis por via interpessoal são eticamente relevantes, mas estas precisam ser reconhecidas para que se possa justificá-las com argumentos.

normativo do jogo de linguagem epistêmico para a seleção de normas adicionais sugeridas em discursos práticos, junto com sua reivindicação de validade moral. A obrigatoriedade moral não pode ressaltar sozinha qualquer coisa como uma imposição transcendental de pressupostos argumentativos inevitáveis. Além disso, esta se liga a objetos peculiares do discurso prático.

Assim sendo, uma lei é válida no sentido moral quando pode ser aceita por todos, a partir da perspectiva de cada um. Como apenas as leis gerais cumprem com a condição de reger uma matéria no interesse uniforme de todos, é nesse momento de capacidade de generalização dos interesses respeitados pela lei que a razão prática se faz valer. O ponto de vista moral requer que qualquer pessoa na função de legislador democrático consulte primeiro a si mesmo para saber se o que está sendo cogitado pode ser aceito. Somente depois desse primeiro passo é possível haver a generalização para todos os envolvidos, que por sua vez, também podem agir enquanto legisladores potenciais.

Qualquer pessoa que participa de uma empreitada cooperativa participa, com isso, de uma perspectiva intersubjetivamente ampliada. Entretanto, os motivos relativos aos atores não contam mais como motivos e orientações de valor das pessoas individuais, mas como contribuições epistêmicas para um discurso de exame de normas realizado com o intuito do mútuo entendimento.

Por fim, para Habermas, na razão prática corporificada em procedimentos e processos está inscrita a referência a uma justiça, entendida tanto em sentido moral, quanto no sentido jurídico, que aponta para além do ethos concreto de determinada comunidade ou da interpretação de mundo articulada em determinada tradição ou forma de vida. Portanto, existem tanto questões morais relativas à justiça, quanto questões éticas de autoentendimento. No primeiro caso aparece a pergunta sobre qual é a regulamentação que é mais adequada ao interesse equânime de todos os atingidos, ou dizendo de forma mais simples: o que é bom em igual medida para todos? No segundo caso o que se avalia são as alternativas de ação a partir da perspectiva dos indivíduos ou das coletividades, e a pergunta que surge é sobre o que é bom para cada indivíduo ou para cada coletividade em longo prazo.

Os dois questionamentos representam dois pontos de vista diferentes. No primeiro caso, a pergunta sobre o bem viver inscreve-se na perspectiva de uma interpretação do mundo ou de si mesmo a partir da primeira pessoa do singular ou do

plural. E as questões sobre justiça só podem ser respondidas sob uma consideração equânime das perspectivas de interpretação de mundo ou de si mesmo de todos os envolvidos e de forma imparcial. No segundo caso, as questões de autoentendimento individual ou coletivo dependem do contexto, mas em um sentido diferente do que ocorre com as questões morais.

Dessa maneira, cada uma das questões de autoentendimento ocorre dentro do horizonte de uma história de vida pessoal ou de uma forma de vida intersubjetivamente partilhada, e só se pode responder de forma sensata a estes questionamentos tendo como referência esse contexto. Por outro lado, também nos discursos éticos é necessário assumir um posicionamento reflexivo capaz de resistir à pressão dos interesses e imperativos imediatos, de interromper na medida do possível o cumprimento ingênuo do fluxo da vida e de distanciar-nos do próprio contexto de vida.

Uma última questão. Para Habermas (2002), os direitos políticos fundamentais também assumem a forma de direitos subjetivos públicos e podem ser interpretados como liberdades subjetivas de ação. Nas ordens jurídicas modernas, cabe aos cidadãos do Estado decidir livremente sobre como fazer uso de seus direitos de comunicação e participação. Até se pode aconselhar aos cidadãos que se orientem conforme o bem comum, mas não se pode transformar tal orientação em obrigação jurídica. No entanto, esta é necessária em certa medida, visto que a atividade legislativa democrática só pode ser legitimada se houver o processo de acordo mútuo entre os cidadãos do Estado, quanto às regras de convívio entre eles. O paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade, por conseguinte, só se dissipa quando a cultura política dos cidadãos os predispõe a não insistir em assumir uma postura de integrantes do mercado interessados em si mesmos e voltados ao sucesso, mas sim, a igualmente fazer uso de suas liberdades buscando o acordo mútuo, no sentido kantiano de um uso público da razão.

Portanto, a possibilidade de mudança está vinculada ao despertar moral dos atores aos problemas sociais e coletivos. Neste sentido, o desenvolvimento da moral é um importante processo da modernidade tardia para reverter o processo cada vez mais amplo do individualismo e do subjetivismo exacerbado.

### **2.3 Uma nova consideração ética para a vida cotidiana**

Habermas apresenta uma interpretação da modernidade que contém aspectos importantes da cultura moderna, ao mesmo tempo em que seu foco crítico volta-se aos sistemas econômicos e políticos. O autor consegue mostrar como e porque os programas econômicos e políticos de qualquer sociedade na atualidade estão emaranhados de modo muito íntimo na lógica da modernização subjacente a estes sistemas. E, também, que tais programas não conseguem mais oferecer respostas convincentes para o mal estar atual das nossas sociedades. Fundamental para isso é sua compreensão sobre a ação comunicativa, uma contraposição à razão instrumental.

O autor alerta que a modernização ocidental constituiu um desenvolvimento unilateral e, portanto, distorcido, do potencial racional da cultura moderna. Por trás do pensamento deste autor, aparece um modelo de equilíbrio cujos componentes-chaves são a garantia institucional de uma transmissão diferenciada de conhecimento e a minimização do grau em que o conhecimento gerado pelos especialistas permanece isolado das capacidades críticas dos cidadãos. A questão-chave, portanto, é pensar formas democráticas capazes de revigorar e dar mais independência institucionalizada às dimensões prático-morais da vida, que aparecem cada vez mais atreladas à dominação cognitiva e instrumental nos processos de modernização. Para isso, é necessário à interdependência temperada entre os aspectos cognitivos, morais e estéticos expressivos. O objetivo maior é acabar com a perda de integridade ou unidade que é um problema central da modernidade. Neste projeto, o autor atribui ao direito e a esfera política pública um papel fundamental.

O problema da dominação não aparece de forma transparente. Mas, a base comunicativa e ética da análise weberiana sobre a modernidade e modernização contém aspectos que podem certamente trazer as relações de poder ao campo de análise (família, mulheres, movimentos sociais). Nos livros: “Teoria da Ação Comunicativa” Tomo I e Tomo II e “Direito entre Facticidade e Validade”, Habermas usa o conceito de poder quase exclusivamente com referência às decisões administrativas do Estado. Ou seja, neste caso o poder é o meio pelo qual as decisões políticas e administrativas funcionam.

Neste estudo, é importante a noção universalista de racionalidade e ética que aparece no pensamento de Habermas. Tal ideia se cristaliza dentro do conceito de pragmática universal que postula aos autores competentes, certas afirmações de

validade universal que é invariável e em uma situação de discurso ideal. Houve várias críticas a esta ideia principalmente porque se questiona a tradição universalista e racionalista do iluminismo. Mesmo sabendo destas críticas, Habermas sempre manteve sua ênfase no universalismo. Assim, o que justifica a defesa do universalismo do autor, é a defesa da moralidade que está relacionada à política, mais precisamente a importância da justiça social e do reconhecimento para o desenvolvimento das relações sociais nas sociedades modernas.

Habermas argumenta que existem critérios mínimos de justiça e estes aparecem na sua concepção de ação e racionalidade comunicativa. A reivindicação universalista, que subjaz na interpretação do autor sobre o sentido moral da racionalidade é desenvolvida através de um conjunto complexo de argumentos sobre contradições performativas, desenvolvimento moral e modernidade. Estes argumentos estão, inclusive, integrados numa teoria geral de sociedade, que, por sua vez, oferece sim, um relato do poder e da ideologia. Portanto, o autor apresenta a ideia da ética e da ação comunicativa como a única versão possível para fazer frente à dominação instrumental.

Portanto, Habermas tem como objetivo último demonstrar que uma compreensão exclusivamente instrumental ou estratégica da racionalidade deve ser considerada inadequada e que, portanto, o processo histórico de aumentar a racionalização weberiana do mundo representa uma ameaça ao desenvolvimento pleno da vivência humana em sociedade.

Já para Giddens a apropriação reflexiva do conhecimento, juntamente a separação entre tempo e espaço e o desenvolvimento de mecanismos de desencaixe são as características mais importantes das instituições modernas. A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas, à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim continuamente seu caráter. Além disso, a especialização na modernidade é altamente mobilizada em termos reflexivos, e na maior parte do tempo, se orienta para o aperfeiçoamento e eficácia contínuos.

A intromissão dos sistemas abstratos, especialmente os sistemas especializados, em todos os aspectos da vida cotidiana solapa as formas pré-existentes de saber e controle local. Mas, por mais forte que este processo seja, as pessoas comuns continuam qualificadas e competentes nos contextos de ação em que suas atividades acontecem. Dessa forma, tanto a qualificação quanto a competência das pessoas comuns na sua vida

cotidiana mantém uma conexão dialética com os efeitos expropriadores dos sistemas abstratos. Isto acontece porque as pessoas comuns conseguem influenciar e reformular continuamente o impacto dos sistemas abstratos na existência do seu dia a dia.

O que está em jogo, não é apenas a reapropriação, mas, em certos casos e contextos, o empoderamento, isto é, a reapropriação de poder por parte dos indivíduos e das coletividades. O indivíduo tem a possibilidade de uma requalificação parcial ou mais completa em relação a decisões e escolhas específicas, quando apresenta uma atitude de empoderamento. Mas, a apropriação do conhecimento não ocorre de uma maneira homogênea, pois com frequência, existe uma disponibilidade maior de conhecimento para os indivíduos que estão em melhores condições de poder.

Giddens questiona se, como Habermas afirma, os sistemas abstratos colonizam um mundo da vida preexistente, subordinando as decisões pessoais ao conhecimento técnico. Para ele isto não acontece devido a dois motivos: o primeiro está relacionado ao fato de que as instituições modernas não se implantam simplesmente num mundo da vida, este permanece muito semelhante ao que sempre foi, até porque mudanças da vida cotidiana afetam os mecanismos de desencaixe numa interação dialética. O segundo motivo consiste no fato de que a perícia técnica é continuamente reapropriada pelas pessoas comuns, como parte de sua lida rotineira com os sistemas abstratos. Portanto, ninguém pode se tornar um especialista, nem possuir um pleno conhecimento especializado em mais do que uns poucos setores dos sistemas de conhecimento imensamente complicados existentes hoje. Por outro lado, ninguém pode interagir com sistemas abstratos, sem dominar alguns dos princípios sobre os quais eles se baseiam.

Outro aspecto fundamental que Giddens enfatiza em “Modernidade e Identidade” é que os processos psicológicos de formação e as necessidades psicológicas fornecem os parâmetros para a organização do eu. Assim, aquilo que o indivíduo é depende das tarefas de reconstrução nas quais se envolve. O indivíduo além de ter que conhecer a si mesmo precisa construir e reconstruir um sentido de identidade coerente e satisfatório.

Mas concordando com Habermas, Giddens afirma que a modernidade está associada a uma relação instrumental com a natureza bem como a ideia de que a visão científica exclui considerações da ética e da moralidade em termos de referências internas. Tal fato leva a segregação da experiência, o que significa que para muitas pessoas, o contato direto com eventos e situações que ligam a vida individual a questões



mais amplas de moralidade e finitude, são raras e fugazes. Em consequência, a falta de sentido pessoal, ou seja, a sensação de que a vida não tem nada a oferecer, torna-se um problema psíquico fundamental.

O autor enfatiza que o isolamento existencial não é tanto uma separação entre os indivíduos, mas sim, uma separação do indivíduo com relação aos recursos morais necessários para viver uma existência plena e satisfatória. E, como a autenticidade surge como valor dominante e uma referência para a autorrealização, existe uma lacuna entre os indivíduos e a realidade, na medida em que falta um sentido moral às possibilidades.

E são justamente os valores e a moral que possuem um papel importante na identidade dos indivíduos e isto porque, a autorrealização individual é fruto da autenticidade. Dessa maneira, o crescimento pessoal dos indivíduos depende diretamente dos próprios indivíduos. Por outro lado, ser verdadeiro consigo mesmo significa encontrar-se, desde que este encontro seja informado por uma moral geral. A moralidade da autenticidade do indivíduo deve aproximar-se dos critérios morais universais. Portanto, a realização do eu é, de certa forma, um fenômeno moral. Daí a importância da política vida proposta pelo autor para preencher esta lacuna.

Como o autor mesmo admite, a sua política vida não tem a mesma perspectiva que a política emancipatória de Habermas, cujo principal objetivo é libertar os grupos não privilegiados de sua condição negativa ou eliminar as diferenças entre os grupos na sociedade. Portanto, a política emancipatória é essencialmente uma política dos outros. A política vida enfoca o que acontece quando os indivíduos atingem certo nível de autonomia de ação, o que pressupõe, por sua vez, certo nível de emancipação tanto com relação à rigidez da tradição, quanto com relação às condições da dominação hierárquica. Esta não diz respeito às condições que libertam os indivíduos de sua opressão, isto é tarefa da política emancipatória, mas diz respeito às escolhas humanas, em diversas questões controversas.

Porém, as questões da política vida colocam problemas de tipo emancipatório, e isto porque, o acesso aos meios de autorrealização dos indivíduos conduz não só aos conflitos na divisão de classes, mas também a distribuição das desigualdades em geral. Assim, a política vida é uma política da escolha individual que contém em seu interior uma opção por um estilo de vida, que deve ser sério e socialmente responsável, mas que necessariamente deve ser informado por uma moral universal.

## **CAPÍTULO 3 - As lutas por liberdade, reconhecimento e distinção social**

Neste capítulo apresentam-se os fundamentos da liberdade, da igualdade e da cidadania numa sociedade moderna que estrutura-se, de um lado, pelo individualismo e subjetivismo dos indivíduos e, de outro, pela falta de uma fundamentação moral abrangente, tanto na vida cotidiana, quanto na vida política. Inicia-se o capítulo com as ideias de Bobbio (1990) sobre liberdade e igualdade, com o objetivo de mostrar a importância destes valores na vida social política. Através das ideias de Marshall (1967) reconstruem-se os fundamentos da cidadania moderna e a evolução dos direitos, assim como estes aconteceram na Inglaterra. E, por meio do pensamento de Domingues (2000), recupera-se a importância da cidadania e da responsabilidade social no contexto da alta modernidade.

Também é objetivo deste capítulo apresentar as ideias de Honneth (2003) sobre a relação existente entre as lutas sociais, o reconhecimento e o sentimento de injustiça. E, no final do capítulo, através do pensamento de Bourdieu (1989) (1990) (1994) e (2007), mostra-se o quanto as relações entre os grupos sociais se aproximam muito mais pela semelhança dos interesses e das atividades sociais, do que por objetivos políticos comuns.

### **3.1 Da liberdade à responsabilidade social**

Para Bobbio (1990), a História da liberdade ocorre juntamente à História das privações de liberdade: se não existisse a segunda, também não existiria a primeira. Não há nem uma liberdade perdida para sempre, nem uma liberdade conquistada para sempre, pois a História consiste em uma trama de liberdade e opressão, de velhas opressões derrubadas, de novas liberdades que se deparam com novas opressões, de novas liberdades reencontradas e de novas opressões impostas. Qualquer sociedade e

qualquer época se caracterizam tanto por formas de opressão quanto por lutas por liberdade.

Os homens também revelaram tanto a indiferença quanto o medo com relação à liberdade. Em virtude disto, o princípio motor da história pode ser tanto a liberdade como a iliberdade. Não é possível dizer de uma vez por todas o quanto os homens desejam, têm necessidade de, ou exigem ser livres, mas é possível dizer que a potência é o oposto da liberdade. Ou seja, a potência de um implica sempre a não liberdade de outro, e, da mesma forma, a liberdade de um implica sempre a não potência de outro.

A potência corresponde assim, à relação na qual um sujeito condiciona (e, nesse sentido, torna não livre) o comportamento de outro. A melhor forma de distinguir os vários tipos de potência é examinar os principais meios através dos quais esse condicionamento se concretiza. Os principais segundo o autor são: a) as ideias, os ideais e as concepções de mundo; b) a posse da riqueza; e c) a posse da força (coerção). Estes condicionamentos originam três formas típicas de potência, que geralmente se reforçam reciprocamente: a potência ideológica, a potência econômica e a potência política<sup>22</sup>. Em qualquer sociedade estas três diferentes potências correspondem às três estruturas de poder, quais sejam: o sistema cultural, o sistema de produção e o sistema político.

Assim como a liberdade, a igualdade tem na linguagem política um significado predominantemente positivo, isto é, assinala alguma coisa que se deseja, ainda que não faltem ideologias e doutrinas autoritárias que valorizam mais a autoridade do que a liberdade. E, do mesmo modo, existem ideologias e doutrinas não igualitárias que valorizam mais a desigualdade. Porém, existe uma diferença importante entre ambas. Enquanto a liberdade é uma qualidade ou propriedade da pessoa (não importa se física ou moral), a igualdade é pura e simplesmente um tipo de relação formal, isto é, esta pode ser preenchida pelos mais diversos conteúdos.

---

<sup>22</sup> Para o autor, as lutas pela liberdade inicialmente foram contra a superstição religiosa, ou contra todas as formas de dogmatismo das ideias que obstaculizavam o avanço da filosofia e da ciência e impediam o livre desenvolvimento das opiniões e do saber. Em segundo lugar, as lutas pela liberdade aconteceram na direção da libertação dos vínculos de uma estrutura econômica que defendia privilégios históricos, que, por sua vez, dificultava a iniciativa do capitalismo nascente, a livre expansão de novas camadas dedicadas à produção de novos bens e à conquista de novos mercados. Em terceiro lugar, as lutas ocorreram na direção da libertação de um sistema político e legislativo limitado a um círculo restrito de dominantes que transmitiam o poder hereditariamente, ou contra um poder arbitrário e despótico, diante do qual o indivíduo singular não desfrutava de nenhuma garantia, contra o abuso do poder (BOBBIO 1990).

Dessa maneira, a liberdade como valor se refere tanto ao indivíduo, quanto a um ente coletivo como grupo, classe, nação, Estado. A igualdade, ao contrário, é considerada como um bem ou um fim para os componentes singulares de uma totalidade, desde que estes se encontrem num determinado tipo de relação entre si. A liberdade é em geral um valor para o homem como indivíduo, motivo pelo qual as teorias políticas defensoras da liberdade, como as liberais ou libertárias, são doutrinas individualistas que tendem a ver a sociedade como um agregado de indivíduos. Já a igualdade é um valor para o homem como ser genérico, ou seja, como um ente pertencente a uma determinada classe, que é precisamente a humanidade, motivo pelo qual as teorias políticas que propugnam a igualdade, ou igualitárias, tendem a ver a sociedade como uma totalidade.

Para Bobbio (1990), o conceito e o valor da igualdade estão muito próximos do conceito e do valor da justiça. As expressões liberdade e justiça são frequentemente utilizadas como equivalentes das expressões liberdade e igualdade. Para o autor, existem dois significados clássicos de justiça que remontam a Aristóteles: um é o que identifica justiça com legalidade, ou seja, uma ação é justa quando realizada em conformidade com a lei, em consequência, justo é o homem que observa habitualmente as leis, e justas as próprias leis na medida em que correspondem a leis superiores, como as leis naturais ou divinas. O outro significado identifica justiça com igualdade, ou seja, justo é uma ação, um homem ou uma lei que institui e respeita uma relação de igualdade. O ponto de referência comum a ambos é a ordem e o equilíbrio, isto é, a concordância das partes com o todo.

Historicamente, a justiça é configurada como a virtude ou o princípio que preside o ordenamento de um todo harmônico ou equilibrado da sociedade humana ou do cosmos. Mas, para que reine a harmonia no universo, ou na sociedade humana, é necessário que cada uma das partes tenha seu lugar certo e, uma vez que a cada parte é atribuído seu lugar, o equilíbrio alcançado deve ser mantido por normas universalmente respeitadas. Assim, a instauração de certa igualdade entre as partes e o respeito à legalidade são as duas condições para a instituição e conservação de certa igualdade entre ambas.

Portanto, como a igualdade consiste apenas numa relação, o que dá valor a esta, o que faz dela uma meta desejável, é o fato de ser justa. Dizendo de outra forma, uma relação de igualdade é uma meta desejável na medida em que é considerada justa e por

justa se entende que tal relação tem a ver, de alguma forma, com uma ordem a instituir ou a restituir, isto é, com um ideal de harmonia das partes com o todo.

Assim, para Bobbio (1990), a justiça é o bem supremo do todo enquanto composto de partes, já a liberdade é o valor supremo do indivíduo em face do todo. A justiça é o bem ou virtude social por excelência, enquanto a liberdade é o bem individual por excelência. Quando se quer conjugar os dois valores supremos da vida civil, a expressão mais correta não é liberdade e igualdade, mas sim, liberdade e justiça. Isto acontece porque a igualdade não é um valor em si mesmo, torna-se um valor somente na medida em que se transforma numa condição necessária, ainda que não suficiente, da harmonia do todo, ou seja, do ordenamento das partes.

Em consequência disto, a esfera de aplicação da justiça ou da igualdade social é o das relações sociais, ou dos indivíduos ou grupos entre si, ou dos indivíduos com o grupo, de acordo com a distinção tradicional que remonta a Aristóteles, entre justiça comutativa (que ocorre na relação entre as partes) e justiça distributiva (que ocorre nas relações entre o todo e as partes, ou vice-versa). A primeira corresponde à ação de dar ou receber em correspondência; a segunda corresponde à atribuição de vantagens ou desvantagens, benefícios ou ônus, direitos ou deveres (em termos jurídicos), a uma pluralidade de indivíduos pertencentes a uma determinada categoria. No primeiro caso, o problema da igualdade se apresenta como um problema de equivalência de coisas, e no segundo, como problema de equiparação de pessoas (trata-se, por exemplo, de equiparar, na relação entre cônjuges, à mulher ao homem). Dessa forma, as relações de troca e as de convivência são fundamentais em qualquer sistema social. A primeira refere-se à justiça retributiva, e a segunda, à justiça atributiva.

Mas, além destas duas formas de justiça, a igualdade tem a ver também com outro sentido, qual seja, a chamada regra de justiça. Esta consiste na ideia de que se deve tratar os iguais de modo igual e os desiguais de modo desigual. O respeito a esta regra resume-se pura e simplesmente na aplicação escrupulosa e imparcial da lei. Quando se aplica escrupulosa e imparcialmente uma lei a todos os sujeitos que fazem parte de uma categoria regulada e conforme o tratamento previsto, observa-se também a regra da justiça, que determina que os iguais sejam tratados de modo igual.

A igualdade constitui-se historicamente como um dos principais valores que existem no debate político. Em todos os contextos nos quais a igualdade é invocada (e, também naqueles em que é condenada), a igualdade em questão é sempre uma

igualdade indeterminada. Com certeza, uma das máximas políticas mais carregadas de significado emotivo é a que afirma que todos os homens são (ou nascem) iguais. Mas, com frequência, afirma Bobbio (1990) não se presta atenção ao fato de que aquilo que atribui uma carga emotiva positiva à enunciação – que, enquanto proposição descritiva, é excessivamente genérica ou até mesmo falsa – não é a proclamada igualdade, mas a extensão da igualdade a todos. Este “todos” justamente é o que torna esta afirmação polêmica e revolucionária.

Porém, é possível perceber que na história a igualdade completa, isto é, os homens serem iguais em tudo, não é possível. Assim:

“Em nenhuma das acepções historicamente importantes, a máxima pode ser interpretada como uma exigência de que todos os homens sejam iguais em tudo. A ideia que a máxima expressa é que os homens devem ser considerados iguais e tratados como iguais com relação àquelas qualidades que, segundo as diversas concepções do homem e da sociedade, constituem a essência do homem, ou a natureza humana enquanto distinta da natureza dos outros seres, tais como o livre uso da razão, a capacidade jurídica, a capacidade de possuir, a dignidade social. Até mesmo o campeão do igualitarismo, J.J. Rousseau, não exige que, como condição para a instauração do reino da igualdade, todos os homens sejam iguais em tudo: no início do Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens, ele faz uma distinção entre desigualdades naturais e desigualdades sociais, ou seja, entre as desigualdades produzidas pela natureza (e, enquanto tal, benéficas, ou, pelo menos, moralmente indiferentes) e as desigualdades sociais, produzidas por aquela mescla de relações de domínio econômico, espiritual e político que forma a civilização humana. O que Rousseau tem como meta é a eliminação das segundas, não das primeiras”. BOBBIO, 1990 p. 24.

A única máxima universalmente escolhida e que proclama a igualdade de todos os homens, independente do tipo de Constituição em que esteja inserida ou da ideologia na qual esteja fundamentada, é a que afirma que todos os homens são iguais perante a lei, ou, com outra formulação, a lei é igual para todos. O princípio é antiquíssimo e está relacionado ao pensamento político grego.

Mas, voltando à igualdade absoluta entre os homens, Bobbio (1990) afirma que existem, entre os indivíduos, diferenças relevantes e diferenças irrelevantes com relação à sua inserção em qualquer categoria. Entre brancos e negros, entre homens e mulheres existem certamente diferenças objetivas, mas nem por isso relevantes. A relevância ou irrelevância é estabelecida com base em opções de valor e, enquanto tal é historicamente condicionada. Assim, se observarmos, em cada oportunidade histórica concreta, as justificações adotadas para as sucessivas ampliações dos direitos políticos

*“compreenderemos que uma diferença considerada relevante em um determinado período histórico (para excluir certas categorias de pessoas dos direitos políticos) deixa de ser considerada relevante num período posterior” (BOBBIO, 1990 p. 28).*

O princípio da igualdade de oportunidades, ou de chances, ou de pontos de partida, é considerado como um dos pilares do Estado de democracia social, da mesma forma que o princípio da igualdade perante a lei representa um dos pilares do Estado liberal. Para o autor, este princípio também é genérico, caso não se especifique seu conteúdo com referência a situações específicas e historicamente determinadas. Por si mesmo, o princípio da igualdade das oportunidades, não oferece nada de novo, ele representa apenas a aplicação da regra de justiça a uma situação na qual existem várias pessoas em competição, cujo objetivo só pode ser alcançado por uma delas, como uma corrida, por exemplo.

O que torna este princípio inovador nos Estados social e economicamente avançados é o fato de ele ter sido grandemente difundido como consequência do domínio de uma concepção conflitualista global da sociedade. Nesta concepção, toda vida social é considerada como uma grande competição para a obtenção de bens escassos. Essa transmissão ocorre, pelo menos, em duas direções: a) na exigência de que a igualdade dos pontos de partida seja aplicada a todos os membros do grupo social, sem nenhuma distinção de religião, de raça, de sexo, de classe etc.; b) na inclusão, onde a regra deve ser aplicada, de situações econômica e socialmente bem mais importantes do que a dos jogos ou concursos. Assim, o princípio da igualdade das oportunidades, quando elevado a princípio geral, tem como objetivo colocar todos os membros de uma determinada sociedade na condição de participar da competição pela vida, ou pela conquista do que é vitalmente mais significativo, a partir de posições iguais.

O autor chama atenção para o fato de que precisamente a fim de colocar indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida, pode ser necessário favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é, introduzir artificialmente, ou autoritariamente, discriminações que de outro modo não existiriam, como ocorre, de resto, em certas competições esportivas, nas quais se assegura aos concorrentes menos experientes certa vantagem em relação aos mais experientes. Desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que ajusta uma desigualdade anterior. Portanto, a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades.

Para Bobbio (1990), os princípios da igualdade perante a lei e da igualdade de oportunidades são diferentes da igualdade real ou substancial. Geralmente a igualdade de fato se entende com relação aos bens materiais, ou igualdade econômica, que é assim diferenciada da igualdade formal ou jurídica e da igualdade de oportunidade ou social. A questão que se coloca neste contexto é da determinação do que é ou não um bem, bem como a questão de quais são as necessidades dignas de serem satisfeitas e em relação às quais se considera justo que os homens sejam iguais. Como não parece possível responder a todas as necessidades surge à pergunta: qual o critério com base no qual é possível distinguir entre necessidades merecedoras e não merecedoras de satisfação? Além disso, é preciso estabelecer as formas através das quais os homens entrarão em contato com estes bens, isto é, os bens serão distribuídos segundo a fórmula a cada um em partes iguais, ou segundo a fórmula a cada um na proporção de. Enfim, nada impede que uma doutrina seja considerada igualitária ao defender uma fórmula de desigualdade proporcional.

Entre os princípios de justiça frequentemente considerados, alguns são mais igualitários que outros. Para BOBBIO, um princípio é tanto mais igualitário quanto menores forem as diferenças possíveis entre os homens com relação ao critério adotado. Assim:

O princípio a cada um segundo a necessidade é considerado o mais igualitário de todos os princípios (não é por acaso que nele se inspira a doutrina comunista), já que se considera que os homens são mais iguais entre si (ou menos diversos) com relação às necessidades do que, por exemplo, com relação às capacidades. Disto decorre que o caráter igualitário de uma doutrina não está na exigência de que todos sejam tratados de modo igual com relação aos bens relevantes, mas que o critério com base no qual esses bens são distribuídos seja ele mesmo o mais igualitário possível (BOBBIO, 1990, p.35).

Portanto, a doutrina igualitária defende a igualdade para o maior número de homens, no maior número de bens. A exigência da igualdade jurídica, entendida como igualdade de todos na capacidade jurídica, de fato é uma exigência igualitária com relação às sociedades cujos homens se dividem entre livres e escravos. Porém, esta é a expressão da ideologia liberal, não ainda a expressão de uma ideologia igualitária.

Ao longo da história existem muitos conflitos entre diferentes doutrinas igualitárias, justamente porque existem diferentes concepções sobre igualdade e sobre



igualdade substancial. Mesmo que haja diferenças específicas, o que estas têm em comum e as diferenciam das ideologias igualitárias com relação a todas as outras ideologias sociais é a exigência da igualdade material. Porém, é necessário definir sobre qual igualdade está se falando, e em que medida ela deve ser aplicada. Assim, é preciso determinar o significado específico de uma relação de igualdade: igualdade entre quem e igualdade em quê?

Para o autor, existem quatro respostas possíveis: a) igualdade entre todos em tudo; b) igualdade entre todos em algo; c) igualdade entre alguns em tudo; d) igualdade entre alguns em algo. O ideal-limite do igualitarismo aparece na primeira resposta: igualdade de todos os homens sob todos os aspectos. Mas se trata, justamente, de um ideal-limite inatingível na prática.

O que geralmente caracteriza as ideologias igualitárias é a ênfase colocada no homem como ser genérico e, por consequência, nas características comuns de todos os pertencentes ao gênero humano e não nas características individuais pelas quais um homem se distingue do outro, o que caracteriza as doutrinas liberais. A essa natureza comum dos homens, foi dada historicamente uma interpretação religiosa que afirma os homens como irmãos entre si enquanto filhos do mesmo Pai. Ou, uma interpretação filosófica que afirma a igualdade substancial primitiva ou natural que foi corrompida pelas instituições sociais (o que transparece na desigualdade entre ricos e pobres, entre governantes e governados, entre classe dominante e classe dominada).

Frequentemente estas interpretações se reforçam reciprocamente. Na própria doutrina igualitária aparecem as duas interpretações, dessa maneira “*o apelo religioso marcha ao lado do argumento filosófico, enquanto o ideal da regeneração moral se mescla com o da revolução social*” (BOBBIO, 1990, p. 37). No anarquismo, a ênfase é colocada nas desigualdades econômicas ou políticas, e, por conseguinte, o fim último da igualdade é buscar a eliminação de qualquer forma de poder político. No socialismo, a ênfase é buscar a igualdade política através da igualdade econômica. No comunismo, aparece o caminho inverso, ou seja, a busca da igualdade econômica através da igualdade política. As doutrinas não igualitárias, como doutrinas conservadoras, apresentam habitualmente a tendência a conservar o estado de coisas existentes. Já as doutrinas igualitárias, ao contrário, são doutrinas reformadoras, visto que apresentam comumente a tendência de querer modificar as coisas existentes.

Para o marxismo é mais importante a ideia de que a desigualdade é um mal do que a ideia de que os homens nasceram ou são iguais. Desse modo, há mais de um século os ideais comunistas atuam na direção da luta contra a desigualdade das classes sociais, considerada como a fonte de todas as outras desigualdades, em direção à meta última da sociedade sem classes, uma sociedade na qual o livre desenvolvimento de cada um seja a condição para o livre desenvolvimento de todos. Enfim, para Bobbio (1990), mesmo que o igualitarismo tenha percorrido um longo caminho, infelizmente, a distância entre a aspiração e a realidade continua a ser muito grande. Algo realmente muito difícil de ser alcançado.

Por outro lado, a relação entre o liberalismo e a democracia nunca foi de antítese radical<sup>23</sup>, embora tenha sido difícil os ideais liberais incorporarem os ideais democráticos. A liberdade sempre foi o valor principal do liberalismo, enquanto a igualdade sempre foi o valor principal da democracia e também do socialismo<sup>24</sup>. Mesmo que haja algumas convergências, o liberalismo e a democracia não são interdependentes, pois um Estado liberal não é necessariamente democrático e um governo democrático não é necessariamente um Estado liberal. A principal diferença entre ambos é que enquanto o ideal do liberalismo é limitar o poder, o ideal da democracia é justamente o contrário, ou seja, distribuir e ampliar o poder. Assim, o liberalismo exige que todo poder tenha e imponha limites, inclusive ao pensamento da maioria. Ao contrário, a democracia coloca em primeiro plano a opinião da maioria em oposição aos poderes do governo, isto é, todos os cidadãos tem o direito de participar, mesmo que de forma indireta, da tomada das decisões, cuja regra principal, é a regra da maioria.

Para Bobbio (1996), a democracia liberal (capitalista e burguesa) nasce como democracia representativa, na qual os representantes eleitos tomam suas decisões sem

---

<sup>23</sup> Se a relação entre o liberalismo e a democracia nunca foi de antítese radical, **a relação entre o liberalismo e o socialismo, ao contrário, sempre foi claramente hostil.** O principal ponto de discórdia sempre foi **a liberdade econômica**, que pressupõe a defesa ilimitada da propriedade privada, conforme Bobbio (1990).

<sup>24</sup> Para o autor, a união dos ideais socialistas com os ideais democráticos resulta em duas teses principais. A primeira afirma que o processo de democratização produz ou pelo menos favorece o advento de uma sociedade socialista fundada na transformação da propriedade e na coletivização dos principais meios de produção. A segunda afirma que apenas o advento da sociedade socialista é capaz de reforçar e ampliar a participação política, e, dessa forma, tornar possível a plena concretização da democracia. Além disso, somente a sociedade socialista é capaz de fazer uma distribuição igualitária, ou pelo menos mais igualitária, do poder econômico e do poder político. Promessas que a democracia liberal nunca se propôs a cumprir (BOBBIO, 1990).

precisar responder por estas, isto é, sem possibilidade de revogação. Mas, a democracia socialista, ao contrário, é uma democracia direta que pode acontecer sem representantes, ou através de representação, mas, nesse caso, os delegados eleitos estão sujeitos à revogação. Enquanto esta última permite a participação popular também na tomada de decisões econômicas, o que nas sociedades capitalistas não acontece visto que as decisões econômicas são executadas autocraticamente, a primeira tem com limite máximo o sufrágio universal masculino e feminino.

Além disso, na democracia socialista aparece a preocupação com a ampliação da participação na medida em que esta propõe a abertura de novos espaços para o exercício da soberania popular. Já a democracia socialista tem como objetivo equalizar a distribuição do poder econômico, transformando o poder formal da participação em poder substancial, ao mesmo tempo, em que é capaz de realizar a democracia inclusive no seu ideal último, qual seja: a maior igualdade entre os homens. Portanto, na democracia liberal, o direito do povo de participar direta ou indiretamente das decisões políticas não acontece, nem tampouco a preocupação com a distribuição mais equânime do poder econômico o que torna o direito de voto, apenas uma mera aparência.

### **3.2 A cidadania e a responsabilidade social**

A cidadania moderna tem as suas origens na formação do Estado de Direito e nas relações específicas entre os ideais de liberdade e de igualdade que prefiguram esta forma política. Em seu livro *Cidadania, Classe Social e Status*, Thomas H. Marshall analisa o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra identificando três dimensões básicas. Os Direitos Cívicos correspondem aos direitos necessários à liberdade individual como os de ir e vir, de pensamento, confissões religiosas, o direito a propriedade, concluir contratos válidos e o direito à justiça, sendo que os tribunais de justiça tem um papel fundamental na garantia dos direitos cívicos. Os Direitos Políticos correspondem à participação das pessoas no exercício do poder político, seja no acesso às instituições políticas (enquanto mandato), seja na escolha política (eleições). Os Direitos Sociais são os direitos conquistados ao longo do século XX e incluem, desde a noção de um mínimo de bem-estar econômico e segurança, até o direito de participar da herança

social mais ampla de um estado ou país. As instituições mais relevantes deste tipo de direito são o sistema educacional e os serviços sociais.

Para Marshall (1967), na Inglaterra os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros e logo passaram a ser considerados estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação de vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Em termos históricos, eles representam a luta pela extensão da cidadania e à correção da insuficiência da igualdade perante a lei, que pretensamente é garantida pelos direitos civis. A luta pela cidadania é o principal meio político para resolver, ou ao menos conter, as contradições entre a igualdade política formal e a persistência da desigualdade social e econômica que se origina, em última instância, no mercado capitalista e na existência da propriedade privada. Nas palavras do autor:

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam um imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido, e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Marshall (1967) questiona como é possível o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra (desde a segunda metade do século XVII) coincidir com o desenvolvimento do capitalismo, que é um sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Como dois princípios opostos podem crescer e florescer no mesmo solo, se estão em constante guerra? A explicação reside no fato de que a cidadania desde o início constitui-se como um princípio de igualdade. Todos os homens em teoria deveriam ser livres e capazes de gozar dos mesmos direitos. Entretanto, estes direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista, ao contrário, eram necessários para a manutenção desta. Neste momento, o núcleo da cidadania eram os direitos civis e estes

direitos tinham um papel significativo na manutenção das desigualdades, visto que eram indispensáveis numa economia de mercado competitivo. Estes davam a cada homem, considerados como uma unidade independente e capazes de se protegerem, o poder de participar na concorrência econômica, sem ser necessário a proteção social do Estado.

Porém, apesar da existência dos direitos civis nos séculos XVIII e XIX, a igualdade perante a lei não existia. Isto acontecia porque, de um lado, havia os preconceitos de classe e a parcialidade, e de outro, a distribuição desigual de renda. Dessa forma, no século XVIII, a distribuição da justiça estava impregnada de preconceitos de classe que só poderiam ser abolidos através da educação social e da edificação de uma tradição de imparcialidade. Somente no final do século XIX, houve o desenvolvimento de um interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e a consciência de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente.

Os direitos políticos da cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora as classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da intensidade desse fato. Os direitos políticos eram um poder potencial, cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de ideias quanto às funções próprias de Governo. Foi necessário bastante tempo para que estes se desenvolvessem.

Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza, sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável. O princípio mais comum era o mínimo garantido. O Estado garantia um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais).

O direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidades, cujo objetivo principal é eliminar o privilégio hereditário. Essencialmente é o direito igual de ser reconhecido como desigual, isto é, de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades. Nos estágios iniciais deste sistema, a finalidade maior reside na revelação de igualdades latentes. Porém, o resultado final consiste em uma estrutura de status desiguais distribuídos de modo razoável, a habilidades desiguais. O processo pode estar associado com ideias individualistas do tipo “*laissez faire*”, mas pelo menos,

no que diz respeito ao sistema educacional se trata de uma questão de planejamento em que habilidades são reveladas e, inclusive, são feitos testes para mensurar e conceder direitos com base nos resultados planejados.

Para Marshall (1967), a preservação das desigualdades econômicas se torna mais difícil pelo enriquecimento do status da cidadania. Já não há tanto lugar para a desigualdade e existe uma maior probabilidade de que estas sejam contestadas. Como vimos acima, o autor não postula a igualdade absoluta. Há limitações inerentes ao movimento em favor da igualdade. Contudo o movimento possui um duplo aspecto visto que opera, em parte, através da cidadania, mas também, (e principalmente, diríamos no caso brasileiro) através do sistema econômico. Nos dois casos, o objetivo consiste em remover desigualdades que não podem ser consideradas como legítimas, mas o padrão de legitimidade é diferente. No primeiro caso o padrão é a justiça social e no segundo, a justiça social aparece combinada à necessidade econômica. É possível, portanto, que as desigualdades permitidas pelos dois aspectos do movimento não coincidam, pois distinções de classe podem sobreviver e diferenças econômicas podem não corresponder às distinções de classe que são aceitas.

Enfim, para o autor, os direitos são necessários e devem se multiplicar<sup>25</sup>. Os indivíduos sabem aquilo que podem reivindicar. O principal dever para a realização dos direitos é o de pagar impostos, depois à prestação de serviço militar e a educação<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Marshall menciona o planejamento urbano e sua relação com a cidadania. Para o autor, o planejamento é total, no sentido de abranger os aspectos gerais da vida de uma comunidade inteira. Dessa forma, este influencia e deve levar em consideração todos os interesses, costumes e atividades sociais ao planejar novos ambientes físicos que promoverão ativamente o crescimento de novas sociedades humanas. Além disso, através do planejamento urbano deve-se decidir qual será o aspecto que essas sociedades tomarão no futuro, sendo necessário pelo menos tentar atender a todas as reivindicações. Os planejadores do urbano ao apreciarem a ideia de comunidade equilibrada devem buscar misturar todas as classes sociais, todos os grupos etários e sexuais, ocupações e assim por diante. Estes não devem ter como objetivo separar os conjuntos residenciais operários dos conjuntos de classe média, mas sim, edificar casas em conjuntos mistos (populares e residências para a classe média). “*O objetivo deles não é uma sociedade sem classes, mas uma sociedade na qual as diferenças de classe sejam legítimas em termos de justiça social e na qual, portanto, as classes colaborem mais intimamente do que no presente para o benefício comum de todos*” (MARSHALL, 1967, p.98). Quando um planejador do urbano percebe que há um maior elemento de classe média em sua cidade (como muitas vezes acontece) e traça planos para atender suas necessidades e igualar seus padrões, não age, como um construtor especulador, meramente em função de uma demanda comercial. Ele reformula e procura harmonizar o seu plano total e, então aplica sanções. (MARSHALL, 1967, p 99).

<sup>26</sup> Marshall (1967) enfatiza que a educação além de ser um dever do indivíduo, é um importante direito civil capaz de garantir a cidadania. O status adquirido por meio da educação acompanha o indivíduo por toda a vida com o rótulo de legitimidade, porque foi conferido por uma instituição destinada a dar aos cidadãos seus justos direitos. Além disso, a “*educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva*”.

Como estes deveres são compulsórios, nenhum ato de vontade ou sentimento forte de lealdade entra em jogo. Os outros deveres são vagos e estão incluídos na obrigação geral de levar a vida de um bom cidadão, prestando serviços para promover o bem-estar da comunidade.

Como vimos acima, a concepção de Marshall sobre a cidadania apresenta uma perspectiva evolucionista da emergência histórica da cidadania, visão segundo a qual os direitos sociais aparecem como efeito de um amplo e iminente desenvolvimento no interior da sociedade. O autor apresenta também, um conceito unitário de cidadania, que além de evolucionista, é etnocêntrica, pois o desenvolvimento e a expansão dos direitos seriam válidos apenas para o caso britânico. Quando na verdade, a luta pelos diferentes tipos de direitos apresenta particularidades próprias e específicas que dependem de cada país<sup>27</sup>.

Com uma interpretação diferente sobre a cidadania, Domingues (2000) afirma que o sentido da história é múltiplo e seu desdobramento não é dado a priori. Talvez se possa ler a igualdade ou a liberdade como o telos da modernidade, porém isso consiste em uma reconstrução duvidosa, na medida em que existem forças distintas que influenciam o desenvolvimento civilizacional, que podem inclusive, estar em tensão umas com as outras. Mas, em sua opinião, a modernidade, em termos históricos e sociais, tem obviamente raízes importantes no processo de equalização que se articula ao menos parcialmente com o desenvolvimento da cidadania<sup>28</sup>.

---

(MARSHALL, 1967, p.73). O importante a ser considerado é menos a criança frequentar a escola do que o direito do cidadão adulto de ter sido educado. Em última análise os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. Portanto, a educação é um pré-requisito necessário à liberdade.

<sup>27</sup> Para Carvalho (2002), o surgimento sequencial dos direitos sugere a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania é um fenômeno histórico. Embora o ideal de cidadania plena possa ser semelhante para os países que seguem a tradição ocidental, os caminhos são diferentes e nem sempre seguem linha reta. O percurso inglês é apenas um entre outros. No caso do Brasil o modelo de cidadania inglês não se aplica. Este pode servir de referência apenas para comparar por contraste porque no Brasil houve duas diferenças importantes: quais sejam: de um lado, a maior ênfase em um dos direitos, o social em relação aos outros, e de outro, a alteração na sequência dos direitos, pois o social precedeu os outros.

<sup>28</sup> Para Domingues (2000), a igualdade e a liberdade despontaram estreitamente relacionadas aos valores que orientaram tanto o Esclarecimento da vida social, quanto o utilitarismo. Mais tarde, contudo, o liberalismo claramente separou a liberdade negativa da liberdade positiva, assumindo um aspecto aristocrático – no fundo antidemocrático. Apenas mais tarde também, a esquerda insistiu na igualdade em detrimento da liberdade, esquecendo as intuições do marxismo, da socialdemocracia original, do anarquismo e de outras correntes socialistas. Porém, existiu o aprendizado de que a igualdade é necessária para que a liberdade não seja corrompida por privilégios, e, da mesma maneira, houve o aprendizado de que a liberdade também é essencial para assegurar a individualidade frente ao autoritarismo.

Para o autor, a cidadania é decisiva para o estabelecimento imaginário e institucional da modernidade. O individualismo, o mercado, o Estado moderno e uma série de outros elementos institucionais e imaginários dependem da cidadania para operarem concretamente. O caráter abstrato da cidadania consiste na influência que esta, enquanto um valor abstrato exerce não só para dar sustentação às instituições, mas também para formar as identidades. Para o autor, a cidadania é real porque tudo o que se organiza na modernidade está relacionado a este princípio. Até mesmo a vida das pessoas comuns passam a ser *“doravante vividas consoante àquelas instituições e identidades, desconsiderando-se suas qualidades particulares, posições sociais e outros elementos específicos (DOMINGUES, 2000, p. 131).”*

Domingues (2000) vê a cidadania como um princípio político da democracia que envolve a participação na deliberação e na tomada de decisões por sujeitos politicamente iguais. Mas, também enquanto comunitarismo, ou seja, a participação pode propiciar um laço especial e permitir tanto um status social quanto um polo de identificação, isto é, uma identidade bastante densa capaz de gerar solidariedade, virtude cívica e engajamento. Portanto, a cidadania consiste no estabelecimento e no exercício, tanto de direitos individuais, quanto de direitos coletivos.

O autor chama atenção para o fato de que não se pode perder de vista as desigualdades, pois estas consistem na outra face da cidadania, isto é, da igualdade formal. Portanto, as desigualdades sociais dependem da institucionalização dos direitos civis que é o aspecto fundador da cidadania. Porém, mesmo que diferenciais de poder sejam prováveis e saudáveis em sociedades complexas, estes não devem significar sistemas de dominação abrangentes e inexoráveis. Portanto, os diferenciais de poder não devem ser compreendidos como os guardiões da liberdade. Pelo contrário, a liberdade é gravemente ferida quando as diferenças são cumulativas, visto que capacidades muito desiguais marcam a vida social, a despeito de estas serem recobertas com mecanismos abstratamente igualitários como a cidadania, mas que desconhecem precisamente esses aspectos concretos do poder.

A cidadania torna-se o principal caminho para resolver, ou ao menos conter, as contradições entre a igualdade política formal e a persistência da desigualdade social e econômica advindas com o capitalismo. A cidadania representa o interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social, tendo como objetivo principal remover as desigualdades que não são consideradas como legítimas.



Além do conceito de cidadania, o conceito de responsabilidade social é fundamental para se compreender as sociedades modernas. A obrigação política e, portanto, a responsabilidade política nasce no contexto do liberalismo. Antes disso, existe somente o princípio de que todos são capazes de tomar conta de si mesmos. Neste novo contexto, mesmo que alguns indivíduos sejam privados de responsabilidade política, estes não podem fugir da responsabilidade em termos civis e, principalmente, a responsabilidade que diz respeito a sua própria vida e destino.

No pensamento político moderno, a responsabilidade é identificada inicialmente com a noção de obrigação de alguns poucos. Depois passa, paulatinamente, a ser estendida à população como um todo. Nesse momento, afirma Domingues (2000), os indivíduos são vistos como tendo obrigações perante o soberano – ou seja, são responsáveis (accountable) por suas ações, e isto porque estes haviam feito um pacto social com o Estado (constitucional ou não). A concepção de responsabilidade moral individual é fundamental para a ideia de obrigação autoassumida na modernidade. Dessa forma, os direitos e deveres da cidadania são estabelecidos de acordo com este contrato, juntamente a defesa e a manutenção dos direitos naturais.

Para o liberalismo, a responsabilidade é o grande regulador das ações humanas e uma responsabilidade exclusiva do indivíduo. A pobreza não pode, é claro, fugir dessa forma de arquitetar a vida social, surgindo então *“como responsabilidade daquele que a suporta, que a deve suportar, uma vez que no mundo liberal não há vítimas”* (DOMINGUES, 2000, p. 268).

Porém, o pauperismo, isto é, a pobreza de amplas camadas da população trouxe uma ideia perigosa. Tal fato obrigava a uma reconsideração do papel que a noção de trabalho tinha como solução total e exclusiva para a resolução da pobreza. A partir deste momento surge a noção das causas econômicas, políticas e sociais da miséria, um efeito do próprio sistema social que poderia desresponsabilizar o pobre de sua situação. A solução encontrada pelo liberalismo foi restabelecer uma distinção entre as condições da miséria - que poderia favorecer o surgimento da pobreza - e as causas da miséria, que eram consideradas como responsabilidade da falta de previdência do trabalhador. Portanto, a responsabilidade pela pobreza ainda era do trabalhador.

A perspectiva da solidariedade e da fraternidade surge quando se percebe que de fato o trabalhador não consegue resolver sua própria vida. O Estado passa a ser o depositário da responsabilidade social por aqueles incapazes de arcar com seus ônus.

Desse modo, se passa de uma visão de igualdade pressuposta pela noção de previdência para, ao menos inicialmente, um desequilíbrio de responsabilidades, pois o Estado transforma-se em titular de um interesse público, que liga o cidadão ao bem público. Surge com isso, uma nova visão do contrato social baseada na solidariedade que abre espaço para o Estado Providência.

No final do século XIX em diante, houve uma nova mudança de ângulo, pois se passou a ver as elites, e somente estas, como realmente responsáveis. Em consequência disto, em quase todo o século XX predominou na teoria e na prática política uma concepção de democracia e de responsabilidade muito mais conservadora e anti-igualitária. No funcionamento e na organização do Estado, inclusive sob governos socialdemocratas, esta perspectiva ampliou-se. Assim, as lideranças políticas optavam por um conjunto de alternativas que eram periodicamente oferecidas ao eleitorado, o que deixava pouco espaço para a expressão, seja de vozes independentes, seja de movimentos sociais que não fossem cuidadosamente controlados pelas máquinas partidárias e sindicais.

Portanto, para Domingues (2000), a solidariedade social na modernidade caminha no sentido de tentar ultrapassar os sofrimentos dos indivíduos, sem que eles sejam responsáveis por isso. Tal fato apenas reforça os padrões anteriores da polarização que, desde os primeiros momentos marcaram a modernidade, nomeadamente, o indivíduo e a sociedade, ou melhor, o indivíduo e o Estado. Neste caminho, o indivíduo deixa de ser totalmente responsável por seu destino e o Estado que deveria apenas supervisionar os contratos firmados entre os agentes privados, altera a sua função quando assume o papel de responsável ao menos parcialmente pelos indivíduos. Dessa maneira, existe uma assimetria absoluta entre estes dois polos, isto é, entre o indivíduo e o Estado. Enquanto o primeiro é responsável (parcialmente) somente por si mesmo (e no limite por sua família), o segundo se torna responsável pelo bem-estar de todos.

No que diz respeito à noção de responsabilidade, a modernidade caracteriza-se pelo compromisso entre o indivíduo e o Estado. O ideal da liberdade significa em princípio que todos deveriam ser responsáveis por seu destino e inclusive pelo destino da sociedade como um todo. Isto deveria acontecer, de um lado, pela aceitação da obrigação política garantida pelo Estado e, de outro, através das novas leis instituídas. Embora muitos pensadores liberais tendessem a excluir a massa da população do

exercício da responsabilidade política, uma vez que estes não eram considerados capazes de controlar sua própria vida.

A partir da segunda metade do século XX, outras formas de pensar e viver a liberdade avançam, suscitando uma quebra da autoridade tradicional e a geração radicalizada de um individualismo extremamente concentrado, juntamente a absoluta falta de atenção para com as necessidades e desejos dos outros. É possível dizer também, segundo Domingues (2000), que desde o século XX, não existem mais laços fortes entre as pessoas, a não ser talvez com o par conjugal. Apenas relações de interação utilitária e orientada por motivos estratégicos, seja em rede ou não. As pessoas são forçadas a manterem estrategicamente muitos contatos como uma forma de sobrevivência. Mas estes contatos não implicam em colaborações efetivas, ao contrário, podem ser apenas cálculos puros de utilidade e egoísmo que são temperados por estimativas de longo prazo que servem para manter a conexão do indivíduo com a coletividade.

Enfim, para o autor, o desenvolvimento da responsabilidade na modernidade aparece relacionado à liberdade, a igualdade e a solidariedade. Na sua hipótese, a responsabilidade é central para o pensamento social. Contudo, para que a responsabilidade coletiva torne-se de fato central é necessário que novas formas de considerar as relações e novas formas de práxis social sejam solidificadas no sentido dos indivíduos reconhecerem e incorporarem os outros. Isto significa que a responsabilidade coletiva demanda a superação das formas radicais e atomistas de individualismo, o que não implica na recusa da individualização. Nas palavras do autor: *“uma nova ética da responsabilidade é requerida, a qual deve confrontar a realidade de padrões de vida e de uma moral transformadas”* (DOMINGUES, 2002, p. 300). Assim, sociedades mais individualizadas e menos individualistas e plurais demandariam uma responsabilidade que se basearia em construções dialógicas e não na repressão interna ou em papéis pré-estabelecidos.

O autor sugere que seja criada uma nova esfera social na qual:

“múltiplas subjetividades coletivas apareçam como responsáveis pela solidariedade social – sem, abandonar-se a moldura dos direitos universais ou abrir mão do papel do Estado – pode ser imaginada, na qual a própria administração de áreas importantes da política social converta-se em uma responsabilidade coletiva que não seja confinada ao Estado, logo com uma espécie de equilíbrio de responsabilidades se insinuando. Uma reconstituição

dos laços. Uma reconstituição dos laços sociais para além do individualismo privatizado é exequível, e depende de nossa imaginação institucional criativa”. (DOMINGUES, 2000, p. 304)

Assim, esta nova esfera social não estaria pautada, nem na vida privada dos cidadãos individuais, nem isolada na ação pública do Estado. Mas, estaria ancorada nas capacidades comunicativas e vontade de agir de maneira orientada ao consenso, isto é, na colaboração voluntária dos sujeitos. Esta somente aconteceria através da institucionalização de mecanismos inovadores, que garantissem a participação na sociedade e em particular no sistema político, incorporando não só o destino dos indivíduos, mas também o das coletividades. O objetivo enfim, é criar um mecanismo que avance além da separação entre Estado e sociedade, público e privado, universalismo e particularismo.

### **3.3 A luta pelo reconhecimento**

Para Honneth (2003), uma luta só pode ser caracterizada como social na medida em que seus objetivos se deixam generalizar para além do horizonte das intenções individuais, até chegar ao ponto em que eles se tornam a base de um movimento coletivo. Portanto, as lutas sociais referem-se ao processo prático em que experiências determinantes de desrespeito são interpretadas como experiências determinantes de um grupo inteiro. Além disso, como a luta é interpretada a partir de experiências morais, os motivos da resistência social e da rebelião formam-se no quadro de experiências morais que procedem da infração de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas.

Partindo do pensamento de Hegel, Honneth (2003) afirma que os diversos padrões de reconhecimento podem ser compreendidos como as condições intersubjetivas sob as quais os sujeitos humanos chegam a novas formas de autorrealização positiva. Os indivíduos se constituem como pessoas exclusivamente porque, da perspectiva dos outros, aprendem a se referir a si mesmos como seres que têm determinadas propriedades e capacidades. Dessa maneira, existe um nexos entre a experiência do reconhecimento e a relação consigo próprio. A extensão dessas propriedades e, por conseguinte, o grau da autorrealização positiva cresce em cada nova

forma de reconhecimento. Em consequência disto está inscrita na experiência do amor a possibilidade da autoconfiança, na experiência do reconhecimento jurídico, a do autorrespeito e, por fim, na experiência da solidariedade, a autoestima.

A solidariedade social está relacionada, segundo o autor, ao pressuposto de relações sociais de estima simétrica entre sujeitos individualizados e autônomos. Dessa forma, estimar-se simetricamente significa considerar-se reciprocamente a partir de valores capazes de tornar as capacidades e as propriedades do respectivo outro como significativas. Relações dessa espécie podem se chamar solidárias porque elas não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual da outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade. Simétrico neste sentido significa que todo sujeito recebe a chance, de experimentar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades, como valioso para a sociedade.

Para Honneth (2003), as expectativas de reconhecimento estão ligadas às condições da formação da identidade pessoal, de modo que elas retêm os padrões sociais de reconhecimento sob os quais um sujeito pode se saber respeitado em seu entorno sociocultural como um ser ao mesmo tempo autônomo e individualizado. O amor é a forma mais elementar de reconhecimento, mas não contém experiências morais que possam levar por si só a formações de conflitos sociais, mesmo que em toda relação amorosa esteja inserida uma dimensão existencial de luta, na medida em que o equilíbrio intersubjetivo entre os pares só pode ser mantido através da superação das resistências recíprocas. Porém, os objetivos e os desejos ligados a isso não se deixam generalizar para além do círculo desta relação primária.

Para o autor, existem três formas de reconhecimento: o amor, o direito e a estima social. Estes tomados em conjunto representam as condições sociais sob as quais os sujeitos humanos conseguem chegar a uma atitude positiva para com eles mesmos. Somente através da aquisição cumulativa de autoconfiança, autorrespeito e autoestima, como garante sucessivamente a experiência das três formas de reconhecimento, uma pessoa é capaz de se conceber de modo irrestrito como um ser ao mesmo tempo autônomo, individuado e capaz de alcançar seus objetivos e desejos.

O processo de reconhecimento da autonomia do outro é a condição necessária para o reconhecimento do autorrespeito e da autoestima e faz parte de todas as relações amorosas. É só através do outro generalizado no direito e também na estima social que se pode ter a expectativa do cumprimento das pretensões individuais. Portanto, as

formas de reconhecimento do direito e da estima social já apresentam um quadro moral de conflitos sociais, porque dependem de critérios socialmente organizados e generalizados. Assim, *“através das normas como as que constituem o princípio da imputabilidade moral ou as representações axiológicas sociais, as experiências pessoais de desrespeito podem ser interpretadas e apresentadas como algo capaz de afetar potencialmente também outros sujeitos”* (HONNETH, 2003, p. 185).

Honneth (2003), afirma que, desde Hegel, é no Direito que se incorpora a pretensão de que os seres humanos são livres e iguais. A mesma relação de dependência e independência presente nas relações afetivas também se realiza no direito. Só se pode ter certeza de que as pretensões de garantia de liberdades individuais sejam realizadas se reconhecermos que elas só são possíveis porque são reconhecidas pelos outros parceiros de interação que, por sua vez, também são livres e autônomos.

Com os direitos universais inaugura-se a não admissibilidade de exceções e privilégios na sociedade, dessa maneira, existe o reconhecimento do ser humano como pessoa, sem ter de estimá-lo por suas realizações ou seu caráter. Portanto, na base dos direitos universais encontra-se o princípio de dignidade, isto é, o ideal de que todo ser humano é digno e merece respeito. E isso só foi possível porque a noção de respeito mudou. Os seres humanos passam a ser respeitados por serem concebidos como um fim em si mesmos. Diferente da concepção de respeito tradicional que está atrelada ao status social do indivíduo e, portanto, ao reconhecimento de suas particularidades, essa dimensão da dignidade propagada pelos direitos universais está ligada à ideia de que todo ser humano, independentemente de seu status social é digno de respeito.

O surgimento dos movimentos sociais depende necessariamente, afirma Honneth, da existência de uma semântica coletiva que permite interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual, mas também um círculo de muitos outros sujeitos. Os sentimentos de lesão só podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva quando o sujeito é capaz de articulá-los num quadro de interpretação intersubjetivo que os comprova como típicos de um grupo inteiro. Mas, muitas vezes, os atores não estão conscientes dos motivos morais de sua própria ação, por este motivo é possível afirmar que em alguns casos, os movimentos sociais podem desconhecer intersubjetivamente o cerne moral de sua resistência, considerando-a apenas como mero interesse.

No momento em que as ideias de reconhecimento alcançam influência no interior de uma sociedade, elas geram um horizonte subcultural de interpretação dentro do qual as experiências de desrespeito, até então desagregadas e elaboradas pessoalmente podem tornar-se os motivos morais de uma luta coletiva por reconhecimento. As ideias morais enriquecem normativamente as representações de qualquer sociedade visto que não só ampliam o alcance do reconhecimento como abrem a perspectiva para que as causas sociais responsáveis pelos sentimentos individuais de lesão se tornem transparentes.

Assim, é através da vergonha social que se conhece o sentimento moral que se expressa na diminuição do autorrespeito. Quando um estado de inibição pessoal é superado pelo engajamento na resistência coletiva, abre-se para o indivíduo a possibilidade de reconhecimento do valor moral ou social de si próprio. Nas palavras do autor: *“o engajamento nas ações políticas possui para os envolvidos também a função direta de arrancá-los da situação paralisante do rebaixamento passivamente tolerado e de lhes proporcionar, por conseguinte, uma autorrelação nova e positiva”*. (HONNETH, 2003, p. 259). Portanto, o motivo principal da motivação secundária para a luta está relacionado à própria estrutura do desrespeito.

Para Honneth (2003), existem dois tipos de conflitos. O primeiro está relacionado aos interesses dos indivíduos. Neste caso, os indivíduos se orientam para alcançar objetivos ou fins que estão relacionados às condições econômicas e sociais em que vivem. O objetivo último é tentar conservar pelo menos as condições de reprodução. Mas, estes interesses podem se tornar atitudes coletivas, quando os diversos sujeitos da comunidade se tornam conscientes de sua situação social e se veem, por isso mesmo, confrontados com o mesmo tipo de problema com relação à sua reprodução. Os conflitos que se estabelecem neste sentido referem-se a uma concorrência por bens escassos. Portanto, o surgimento e o curso das lutas sociais deste tipo de conflito ocorrem através da tentativa dos grupos sociais de conservar ou aumentar seu poder de dispor de determinadas possibilidades de reprodução.

O segundo tipo de conflito está relacionado aos sentimentos de desrespeito que formam o cerne das experiências morais inseridas na estrutura das interações sociais. Os conflitos que começam devido aos sentimentos coletivos de injustiça são aqueles que atribuem o surgimento e o curso das lutas sociais às experiências morais que os grupos sociais fazem perante a negação do reconhecimento jurídico ou social. Dessa forma, os

indivíduos se deparam com expectativas de reconhecimento que estão relacionados às condições de sua integridade psíquica. Portanto, os sentimentos de injustiça podem levar a ações coletivas, na medida em que são vivenciados por um círculo inteiro de sujeitos como típicos da própria situação social.

Para o autor, durante muito tempo a gramática histórica dos movimentos políticos esteve fortemente atrelada ao modelo referencial da perseguição coletiva de interesses. Isto fez com que a gramática moral das lutas sociais ficasse oculta. Mas, o modelo de conflito pautado pela teoria do reconhecimento não substitui o conflito por interesses, mas somente complementa-o, pois sempre permanece a questão empírica de saber até que ponto um conflito social segue a lógica dos interesses ou a lógica da formação de reação moral. Além disso, em algumas sociedades a estima social de uma pessoa ou grupo está tão correlacionado com a disposição de determinados bens que só a sua aquisição pode conduzir ao reconhecimento correspondente.

Na opinião de Honneth (2003), foi E. P Thompson quem deu o primeiro impulso para que os pressupostos utilitaristas da tradição fossem substituídos por premissas normativas. Thompson partiu do princípio de que a rebelião social nunca pode ser apenas uma exteriorização direta de experiências da miséria e da privação econômica. Pelo contrário, o que é sentido como insuportável na experiência da miséria sempre se mede pelas expectativas morais que os atingidos exibem consensualmente. O protesto e a resistência efetiva só acontecem quando uma modificação da situação econômica é vivenciada como uma lesão normativa desse consenso implícito. Assim: *“a investigação das lutas sociais está fundamentalmente ligada ao pressuposto de uma análise do consenso moral que, dentro de um contexto social de cooperação, regula de forma não oficial o modo como são distribuídos direitos e deveres entre os dominantes e os dominados”* (HONNETH, 2003, p.263).

Somente a referência a uma lógica universal da ampliação das relações de reconhecimento permite um quadro explicativo adequado ao surgimento das lutas sociais. Segundo Honneth, as lutas e os conflitos históricos só revelam sua posição na evolução social quando se torna compreensível a função que eles desempenham no estabelecimento de um progresso moral na dimensão do reconhecimento. Por outro lado, os sentimentos de injustiça e as experiências de desrespeito, que explicam inicialmente as lutas sociais, já não são considerados apenas como motivos de ação, mas



também são estudados tendo em vista o papel moral que lhes cabe no desdobramento das relações de reconhecimento.

Portanto, os sentimentos morais, considerados inicialmente somente como a matéria-prima emotiva dos conflitos sociais, tornam-se momentos retardadores ou aceleradores de um processo evolutivo abrangente. Certamente, essa última formulação também torna inequivocamente claro que existem algumas exigências que se colocam para a abordagem teórica que pretende reconstruir a luta por reconhecimento como um processo histórico do progresso moral. Esta exigência se refere à existência de um critério normativo capaz de permitir a direção evolutiva, progressiva ou não, com a antecipação hipotética de um estado último aproximado, que na direção progressiva caminha no sentido da igualdade entre os homens.

Para Honneth este critério normativo consiste justamente no reconhecimento recíproco. Assim, através das reflexões teóricas de Hegel e George Herbert Mead o autor consegue formular um quadro interpretativo geral sobre o processo de formação moral. Neste quadro interpretativo, quando o amor às pessoas é separado, ao menos em princípio, do reconhecimento jurídico e da estima social, surgem às três formas de reconhecimento recíproco, no interior dos quais estão inscritos, junto com os potenciais evolutivos específicos, os diversos gêneros de luta. Somente neste momento estão presentes, tanto na relação jurídica (com as possibilidades de universalização e materialização) quanto na comunidade de valores (com as possibilidades de individualização e equalização), as estruturas normativas que, através da experiência emocionalmente negativa do desrespeito, não só tornam possível, como também ampliam as lutas que resultam dos sentimentos de injustiça.

Portanto, o quadro interpretativo através do qual os potenciais normativos do direito moderno e da estima social se libertaram, torna-se um nexos objetivo intencional, no qual os processos históricos já não aparecem como meros eventos, mas como etapas em um processo de formação conflituoso que conduz a uma ampliação progressiva das relações de reconhecimento. O significado das lutas particulares se mede, dessa forma, através da contribuição positiva ou negativa que as lutas assumem na realização de formas não distorcidas de relacionamento.

O significado que cabe às lutas particulares se mede, portanto, pela contribuição positiva ou negativa que elas assumem na realização de formas não distorcidas de reconhecimento. No entanto, este critério só pode ser obtido quando existe a

antecipação hipotética de um estado comunicativo em que as condições intersubjetivas da integridade pessoal aparecem como uma pré-condição. Assim, a doutrina hegeliana da luta por reconhecimento somente pode ser atualizada se o conceito de eticidade alcançar uma validade sem nenhuma conotação empírica.

### **3.4 O espaço social como resultado das lutas entre os agentes**

A pluralidade das visões de mundo, segundo Bourdieu, origina-se do fato de que os objetos do mundo social sempre podem ser percebidos e expressos pelos agentes de diversas maneiras, porque comportam sempre certa indeterminação e fluidez. Essa incerteza é que fornece a base para a pluralidade das visões de mundo, a pluralidade dos pontos de vista, e a base para as lutas simbólicas pelo poder de produzir e impor a visão de mundo legítima.

Para Bourdieu (1989) o poder simbólico é a propriedade de impor a visão de mundo legítima, quer dizer, o poder de construir a realidade estabelecendo uma ordem “natural” que supõe conformismo lógico, concepção homogênea do tempo, do espaço, e que torna possível a concordância entre os agentes. A violência simbólica por sua vez, é a violência que se exerce a partir do poder simbólico. Ela produz uma ação ou um discurso que é reconhecido como conveniente, legítimo e aprovado. A força que esta violência tem, mesmo sendo simbólica, permite a ela exercer-se plenamente, ao mesmo tempo em que se torna desconhecida enquanto força. Ela é reconhecida, aprovada, aceita, porque se apresenta sob uma aparência de universalidade, seja a da razão ou a da moral.

O efeito propriamente ideológico dos sistemas simbólicos<sup>29</sup> consiste precisamente na imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência

---

<sup>29</sup> Para Bourdieu o poder simbólico é o “poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos “sistemas simbólicos” em forma de uma “illocutionary force”, mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de subvertê-la, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras”. (Bourdieu, 1989, p. 14 e 15)

legítima de crenças filosóficas, religiosas, ou jurídicas. Assim, como são instrumentos de conhecimento e de comunicação só podem exercer poder (estruturante) porque estão estruturados:

“é enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) (BOURDIEU, 1989 p. 11).

As ideologias, portanto, são estruturadas pelas condições sociais de sua produção e de sua circulação, ou seja, estão relacionadas em primeiro lugar, à concorrência entre os especialistas pelo monopólio da competência considerada legítima seja religiosa, artística, etc., e, em segundo lugar, aos não especialistas. Dessa forma, as ideologias são sempre duplamente determinadas, à medida que as suas características mais específicas servem, não só aos interesses dos grupos ou das classes que elas exprimem, mas também, os interesses específicos daqueles que as produzem, os quais estão relacionados à lógica específica do campo de sua produção. Dessa forma, os intelectuais de direita e os intelectuais de esquerda submetem os seus adversários e as suas estratégias a uma redução objetivista à medida que sua explicação está *“destinada a permanecer parcial, portanto, falsa, durante todo o tempo em que excluir a apreensão do ponto de vista a partir do qual ela se enuncia, portanto, a construção do jogo em seu conjunto”* (BOURDIEU, 2007, p.18).

As posições dos intelectuais dentro de qualquer campo são definidas tanto pelos interesses genéricos (com relação ao jogo), quanto pelos interesses específicos relacionados às diferentes posições. Por consequência, a estrutura das posições objetivas se encontra na origem da visão que os ocupantes de cada posição têm dos ocupantes das outras posições. Além disso, existe a propensão em cada grupo para tomar a verdade parcial de seu grupo como a verdade das relações objetivas que se estabelecem entre todos os grupos.

Ainda em relação ao universo simbólico, para Bourdieu, em qualquer realidade social, os diferentes grupos lutam para impor a sua definição de mundo social reproduzindo de forma semelhante o campo das posições sociais. Os grupos sociais fazem isso diretamente nos conflitos simbólicos da vida cotidiana ou através dos

especialistas da produção simbólica, que se dedicam a isto. O autor salienta que os especialistas da produção simbólica procuram garantir o monopólio da violência legítima, impondo ou inculcando instrumentos arbitrários da realidade social, que aparecem como derivados de algum princípio imanente ou como algo natural, mas ao contrário, são construções sociais que ocultam relações de poder.

A dominação para Bourdieu (1994), não é o efeito direto e simples da ação exercida por um conjunto de agentes investidos de poderes de coerção, mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações em que cada um dos agentes é dominado pela estrutura do campo através do qual se exerce a dominação. Por outro lado, a cultura dominante somente contribui para a integração real da classe dominante à medida que assegura a comunicação imediata entre todos os seus agentes distinguindo-os das outras classes. Ao fazer essa integração, a cultura dominante desmobiliza as classes dominadas porque estabelece distinções e hierarquias para a legitimação destas diferenciações, favorecendo os agentes da classe dominante.

Em relação à construção da história, Bourdieu (1989) afirma que a relação do agente com o mundo social não é uma relação de causalidade mecânica, mas sim, uma espécie de cumplicidade ontológica, visto que a história se comunica a si própria e se reflete em si mesma, é ao mesmo tempo sujeito e objeto. Sujeito e objeto porque na relação prática do agente com o seu mundo real ele faz a história, mas também é feito pela história, ou seja, é uma relação dupla de pertencimento e de posse: à medida que o agente é apropriado pela história, ele se apropria das coisas habitadas por essa história. Assim:

“toda a ação histórica põe em presença dois estados da história (ou do social): a história no seu estado objetivado, quer dizer, a história que se acumulou ao longo do tempo nas coisas, máquinas, edifícios, monumentos, livros, teorias, costumes, direito, etc., e a história no seu estado incorporado, que se tornou habitus” (...) a história objetivada, instituída, só se transforma em ação histórica, isto é, em história ‘atuada’ e atuante, se for assumida por agentes cuja história a isso os predispõe e que, pelos seus investimentos anteriores, são dados a interessar-se pelo seu funcionamento e dotados das aptidões necessárias para a pôr funcionar”. (BOURDIEU, 1989 p. 82)

Para o autor, a sociedade é aquilo que foi, e o que foi, ficou para sempre inscrito nas coisas, nos corpos, portanto na história, no ser social. Decorre disso que a crença no futuro com possíveis infinitos, não percebe que, em cada uma das novas opções, há uma rigorosa restrição dos possíveis. Para o autor existe um peso nas coisas

e nos corpos que orientam necessariamente o futuro dos possíveis. Este processo de instituição de possíveis, ou seja, “*a objetivação e a incorporação como acumulação nas coisas e nos corpos de um conjunto de conquistas históricas*”, (BOURDIEU, 1989, p. 100) traz consigo as suas condições de produção, e tende a gerar as condições da sua própria reprodução. Assim:

“À medida que a história avança, estes possíveis tornam-se cada vez mais improváveis, mais difíceis de realizar, porque a sua passagem à existência suporia a destruição, a neutralização ou a reconversão de uma parte maior ou menor da herança histórica – que é também um capital –, e mesmo mais difíceis de pensar, porque os esquemas de pensamento e de percepção são, em cada momento, produto das opções anteriores transformadas em coisas. Qualquer ação que tenha em vista opor o possível ao provável, isto é, ao porvir objetivamente inscrito na ordem estabelecida, tem de contar com o peso da história reificada e incorporada que, como num processo de envelhecimento, tende a reduzir o possível ao provável.” (Bourdieu, 1989, p. 101)

Dessa maneira, para Bourdieu, a ação histórica é como uma espécie de luta entre a história objetivada e a história incorporada, e quanto mais um poder dura, mais difícil é derrubá-lo. É o que acontece, por exemplo, nas situações pós-revolucionárias em que os agentes revolucionários têm atitudes e estabelecem estratégias que, na verdade, são em grande parte definidas pela história reificada e incorporada destes agentes, ou seja, elas próprias em grande parte são definidas pela mesma história que os agentes tencionavam combater.

Isto não significa que, para o autor, não exista mudança ou transformação na sociedade, mas sim de que para haver mudança ou transformação é necessário o que ele chama de uma verdadeira tomada de consciência por parte dos agentes. A liberdade destes consiste em ou negar magicamente esta necessidade (da tomada de consciência), ou de conhecê-la através do conhecimento desta necessidade. O conhecimento científico possibilita que uma ação possa ser neutralizada: “*enquanto a lei é ignorada, o resultado do deixar-fazer, cúmplice do provável, aparece como um destino; quando ela é conhecida, ele aparece como uma violência.*” (BOURDIEU, 1989, p.105).

A pesquisa histórica oportuniza, assim, os instrumentos de uma verdadeira tomada de consciência, portanto, de um verdadeiro autodomínio. E isto é importante na medida em que, “*Caímos constantemente na armadilha de um sentido que se faz, fora de nós, sem nós, na cumplicidade incontrolada que nos une, coisa histórica, à história*

*da coisa.*” (Bourdieu, 1989, p. 105). Os agentes, portanto, tem que objetivar o que há de impensado no social, ou seja, **têm que lembrar a história esquecida tanto nos pensamentos mais vulgares quanto nos mais cultos.** A ciência (na luta permanente contra si própria) oferece aos agentes *“uma probabilidade de saber o que diz e o que faz, de se tornar verdadeiramente no sujeito das suas palavras e dos seus atos, de destruir tudo o que existe de necessidade nas coisas e no pensamento do social.”* (BOURDIEU, 1989, p. 105)

Assim, para Bourdieu, não se deve reduzir os agentes ao papel de mero *“executantes, vítimas ou cúmplices”*, da política que está inscrita no âmago dos aparelhos<sup>30</sup>. Para ler as condutas inscritas nos Aparelhos é possível apenas deduzir a existência de uma essência. A *“illusio”*, quer dizer, o pertencimento a um campo exclui o cinismo, e os agentes quase nunca conseguem dominar explicitamente os mecanismos cujo domínio prático é a condição do seu êxito. Nenhum agente pode se envolver no jogo social sem se deixar levar por ele, e o jogo não pode existir *“sem a crença no jogo, sem as vontades, as intenções as aspirações que dão vida aos agentes e que, sendo produzidas pelo jogo, dependem da sua posição no jogo e, mais exatamente, do seu poder sobre os títulos objetivados do capital específico”*. (BOURDIEU, 1989, p. 85 e 86). Portanto, é possível construir a história apesar do peso que a história incorporada tem na vida dos indivíduos.

No pensamento de Bourdieu, a força do habitus na condução das práticas sociais leva o autor a negligenciar o relativo controle reflexivo e consciente dos agentes sobre suas próprias práticas de conduta. Bourdieu é tremendamente cético com relação à capacidade que os próprios atores têm de tematizar reflexivamente as propriedades de seu habitus a ponto de conseguir transformá-lo.

As disposições incorporadas pelos indivíduos que são os propulsores subjetivos de conduta são internalizados ao longo de uma trajetória biográfica, que, por sua vez,

---

<sup>30</sup> Para Bourdieu (1989), a razão de ser de uma instituição e dos seus efeitos sociais encontra-se no campo das forças antagônicas ou complementares em que, através dos interesses associados às diferentes posições e habitus dos seus ocupantes, diferentes vontades definem e redefinem continuamente, através da luta, a realidade das instituições e dos seus efeitos sociais, previstos e imprevisíveis. As instituições como o Partido ou a Igreja, por exemplo, tendem a consagrar os agentes que dão tudo à instituição e realizam esta dedicação (oblação) de forma tanto mais fácil quanto menos capital possuem fora da instituição, dessa forma, quanto menos liberdade tiverem com relação a ela e por consequência com relação ao capital e aos ganhos específicos que ela oferece. Estes agentes estão predispostos a proteger a instituição, com a mais firme convicção, dos desvios dos agentes que tem um capital adquirido fora da instituição.

está submetida a determinadas condições sócio-históricas de existência. Portanto, existem demandas práticas que os mundos sociais exteriores impõem aos atores, mas que só podem ser reconhecidos por indivíduos cognitivamente capazes de percebê-los. Não é nada fácil modificar o comportamento, nem tampouco a História no pensamento de Bourdieu, pois este diferentemente de Giddens negligencia o relativo controle reflexivo e consciente dos agentes sobre as suas próprias disposições práticas de conduta.

Para Peters (2011), Bourdieu somente admite o acesso reflexivo do ator às dimensões outrora inconscientes de seu próprio habitus quando ocorre uma “*crise objetiva*”. Estes momentos funcionam através do efeito de histerese, o que força os atores a sair do “*piloto automático*”. Dessa forma, o acesso à mudança não é um atributo universal do agente humano, mas sim, um fenômeno específico de determinadas circunstâncias históricas. Porém, a dependência que a interrupção dos efeitos reprodutivistas do habitus tem com relação a uma determinada crise objetiva indica que, o caráter criativo e inventivo desse sistema de disposições não constitui uma ameaça à reprodução das estruturas dos campos onde estes acontecem, e isto porque essa mudança funciona dentro de fronteiras objetivas estabelecidas, que muito dificilmente são rompidas devido a sua própria gênese e constituição. Assim, na perspectiva de Bourdieu, o ator individual não possui um poder causal autônomo na transformação dos pilares fundamentais dos espaços sociais onde age.

Em síntese, qualquer avanço com relação às conquistas sociais e políticas necessariamente passa pelas lutas de reconhecimento. Os valores políticos da liberdade, da igualdade, da solidariedade e da responsabilidade tornam-se realidade apenas se são conquistados. Estes valores até podem existir na forma abstrata de alguma lei, mas inexistirem de fato na realidade social. Assim, uma sociedade pode apresentar mecanismos abstratamente igualitários como os direitos civis e a própria cidadania, mas manter as diferenças e as desigualdades sociais.

Como se verá em detalhe no capítulo seguinte, a realidade social brasileira é um bom exemplo disto. Uma sociedade que postula valores como a liberdade, a igualdade e a cidadania e vivencia valores como a diferença racial e social, a naturalização da desigualdade e a apropriação indevida dos bens públicos.

## **CAPÍTULO 4 – O Estado e o planejamento urbano no Brasil**

É quase consensual a ideia de que a sociedade brasileira, além de ser uma sociedade tradicional em muitos aspectos, possui também como característica uma grave e persistente desigualdade social. Esta marca, que historicamente afeta a organização social, política e econômica desta sociedade, tem sua origem relacionada à escravidão dos negros no Brasil e a persistente desigualdade entre brancos e negros. Assim sendo, durante muito tempo os negros (mas também a população mestiça ou branca pobre) são considerados inferiores e até mesmo incapazes de participar politicamente dos rumos da nação.

A desigualdade social trouxe repercussões importantes tanto na condução das políticas públicas em geral, quanto na condução das políticas urbanas em particular. Em consonância com o desenvolvimento das relações sociais desiguais, o planejamento urbano, instrumento que, desde o final do século XIX, busca a modernização da sociedade brasileira, não reconheceu durante muito tempo o problema da desigualdade e da pobreza como prioritário, mesmo que a desigualdade social tenha se cristalizado nas cidades de forma extensiva, na forma de guetos e favelas.

E, apesar dos planos e projetos, os planejadores do urbano no Brasil sempre estiveram muito aquém desta realidade, isto é, não conseguiram modificar, muito menos resolver os problemas urbanos da pobreza, optando muitas vezes por instrumentos legais e urbanísticos que, ao invés de reverterem, acabaram aumentando as desigualdades sociais.

Com o objetivo de refletir sobre o planejamento urbano, este capítulo apresenta inicialmente como se constituíram as relações sociais na sociedade brasileira, para depois apresentar as características históricas do planejamento urbano no Brasil.

### **4.1 A Modernização Seletiva**



A partir dos livros de Gilberto Freyre: *Casa Grande e Senzala* (CGS), e especialmente *Sobrados e Mocambos* (SM), Souza (2000), constrói uma visão alternativa ao processo de modernização brasileiro. Para o autor, as bases da experiência colonizadora no Brasil são: no aspecto econômico, a agricultura da monocultura baseada no trabalho escravo; e no aspecto social, a família patriarcal fundada na união do português e da mulher índia. Dessa forma, a sociedade colonial brasileira se fundamenta no particularismo da família patriarcal, em que o senhor de terras e escravos e também chefe de família é considerado autoridade absoluta nos seus domínios.

O patriarcalismo corresponde à extraordinária influência da família na organização social do Brasil colonial. A família patriarcal, além de ser formada pelo senhor e sua família nuclear reúne também os elementos intermediários, constituídos por um enorme número de bastardos e dependentes, além de escravos domésticos e, na última escala da hierarquia, os escravos da lavoura. Portanto, a família patriarcal reúne em si toda a sociedade.

Segundo Souza (2000), no processo de colonização do Brasil, o português é o elemento principal, sob vários aspectos: ele é o elemento dominante nos aspectos da cultura material e simbólica e também da supremacia militar. Além disso, o elemento português é também o portador da característica mais importante da vida colonial brasileira, qual seja: a plasticidade do homem sem ideais absolutos, nem preconceitos inflexíveis. É essa plasticidade que irá propiciar a extraordinária influência da cultura negra nos costumes, língua, religião e, especialmente, numa forma de sociabilidade entre desiguais que mistura desde a cordialidade e sedução até a inveja e o ódio reprimidos.

Para o autor, é precisamente nesse ambiente saturado de paixões violentas que surge o tema da ambiguidade e da imprecisão na sociedade colonial brasileira, pois de forma peculiar a sociedade vincula, ao mesmo tempo, despotismo e proximidade. Dessa maneira, existe uma desigualdade despótica, que a relação escravo/senhor propicia, e uma intimidade, e, em alguns casos até de afetividade e comunicação entre as raças e culturas. O elemento explicativo para essa contradição é, segundo Souza, a herança cultural moura de tipo de escravidão<sup>31</sup>, uma herança que, de certa forma, suaviza e

---

<sup>31</sup> A forma menos cruel de escravidão desenvolvida pelos portugueses no Brasil parece ter sido o resultado de seu contato com os escravocratas maometanos, conhecidos pela maneira familiar como tratavam seus escravos, pelo motivo muito mais concretamente sociológico do que abstratamente étnico.

permite a intimidade entre as raças. Isto acontece porque os escravocratas maometanos reconhecidamente tratam seus escravos de maneira familiar. É esta forma peculiar de escravidão que acaba trazendo a “semente” da forma social que se desenvolve mais tarde, ou seja, o sincretismo cultural, que produz no Brasil uma sociedade singular.

Além disso, a necessidade de povoamento de grandes terras é mais um fator estrutural explicativo para o entrosamento dos portugueses com os escravos. Devido ao extenso território a ser colonizado era permitido à adoção legal de filhos naturais ou ilegítimos de portugueses com mães índias ou escravas. Estes filhos são considerados como quase iguais aos filhos legítimos. Portanto, a distância do Estado português e de suas instituições acaba fazendo com que a família seja a unidade básica da formação brasileira.

Segundo o autor, além da herança moura e da necessidade de povoamento, o sadomasoquismo fortemente presente na sociedade colonial brasileira é outro importante fator explicativo. A sociedade brasileira começa com uma patologia social específica na qual a dor alheia e o não reconhecimento da vida humana e a perversão do prazer transformam-se em objetivo máximo das relações interpessoais em que não existem freios sociais ou individuais a agressividade e aos desejos primários dos senhores de escravos. Em consequência, não existem limites à autoridade pessoal do senhor de terras e escravos, nem justiça superior a ele, nem poder policial independente que lhe pudesse exigir cumprimentos de contrato (como no caso das dívidas impagáveis), nem poder moral independente. Assim, no patriarcalismo brasileiro, o senhor de terras e escravos podia ser um bárbaro sem qualquer noção internalizada de limites em relação aos seus impulsos primários.

Em termos sociais, a dependência pessoal em relação ao patriarca se transforma em “familismo”. Como sistema, o familismo tende a instaurar alguma forma de bilateralidade, ainda que incipiente e instável, entre favor e proteção, não só entre o pai

---

Sabemos que os portugueses, apesar de intensamente cristãos – mais que isso até, campeões da causa do cristianismo contra a causa do Islã -, imitaram os árabes, os mouros, os maometanos em certas técnicas e em certos costumes, assimilando deles inúmeros valores culturais. A concepção maometana da escravidão, como sistema doméstico ligado à organização da família, inclusive às atividades domésticas, sem ser decisivamente dominada por um propósito econômico-industrial, foi um dos valores mouros ou maometanos que os portugueses aplicaram à colonização predominantemente, mas não exclusivamente, cristã do Brasil. (FREYRE, 1969 apud SOUZA, 2000, p. 222).

e seus dependentes, mas também entre famílias diferentes entre si, criando um sistema complexo de alianças e rivalidades.

No entanto, afirma Souza (2000), o peso do elemento “tradicional”, ou seja, o conjunto de regras e costumes que com o decorrer do tempo acaba se consolidando em uma espécie de direito consuetudinário regulando as relações de dependência (como lembra Max Weber no seu estudo sobre o patriarcalismo) e que serve de limitação ao arbítrio do patriarca, parece ter sido, no caso brasileiro, reduzido ao mínimo. Por isso a ênfase no elemento sadomasoquista como um fator importante para explicar a desigualdade social na sociedade brasileira.

Na passagem do patriarcalismo rural ao urbano tudo se complexifica. A decadência do patriarcado rural brasileiro está ligada diretamente à ascendência da cultura citadina no Brasil. Esse processo, que a vinda da família real portuguesa ao Brasil vem consolidar, já estava de certa maneira presente em algumas cidades coloniais de expressão, na necessidade de maior vigilância sobre a riqueza recém-descoberta e no maior controle, a partir de então, sobre o familismo e o mandonismo privado. Tão importante quanto à mudança do centro economicamente dinâmico é a transformação social de largas proporções, implicando novos hábitos, novos papéis sociais, novas profissões e nova hierarquia social.

Fundamental para a constituição desse quadro de renovação é que as mudanças políticas, como a nova forma do Estado e as mudanças econômicas materializadas na introdução da máquina e na constituição de um incipiente mercado capitalista, são acompanhadas também de mudanças ideológicas e morais importantes. Com a maior urbanização, a hierarquia social passa a ser marcada pela oposição entre valores europeus burgueses e os valores antieuropeus do interior, marcando uma antinomia valorativa no país com repercussões fortemente impactantes que estão presentes até hoje.

Os valores universais de justiça, igualdade e liberdade, bem como as ideias burguesas entram no Brasil do século XIX do mesmo modo como haviam se propagado na Europa do século anterior, ou seja, através do intercâmbio de mercadorias. Como já havia sido observado por Freyre, o Brasil passa por um processo de “reeuropeização” no século XIX, um processo que tem certamente elementos meramente imitativos típicos de qualquer sociedade em transição. No entanto, existem elementos que significam uma importante assimilação e aprendizado cultural, como a criação do Estado e do mercado,

base sobre a qual se podem desenvolver os novos valores universalistas e individualistas.

Segundo Souza (2000), o embate valorativo entre os dois sistemas é a marca do Brasil moderno, cuja genealogia Freyre traça em Sobrados e Mocambos. Nesse novo contexto urbano, o patriarca deixa de ser referência absoluta. Ele próprio tem de se curvar a um sistema de valores que possui regras próprias aplicáveis a todos, até mesmo à antiga elite social. O sistema social passa a ser regido por um código valorativo crescentemente impessoal e abstrato. A opressão tende a ser exercida agora cada vez menos por senhores contra escravos e cada vez mais por portadores de valores europeus – sejam esses efetivamente assimilados ou simplesmente imitados – contra pobres, africanos e índios.

A época de transição do poder político, econômico e cultural do campo para a cidade é também, em vários sentidos, a época do campo na cidade. De início, o privatismo e o personalismo rural são transpostos tal qual são exercidos no campo. O sobrado, a casa do senhor rural na cidade é uma espécie de prolongamento material da personalidade do senhor. De início, a cidade não representa mais do que o prolongamento dos interesses públicos em favor dos particulares. Desse modo, a urbanização representa uma piora nas condições de vida dos negros livres e de muitos mestiços pobres das cidades. O nível de vida se deteriora, a comida fica pior e a casa também. Os sobrados senhoris, também não são nenhuma obra-prima em termos de condições de moradia, por serem escuros e anti-higiênicos, tornam-se com o tempo prisões defensivas do perigo da rua, dos moleques, dos capoeiras, etc.

No entanto, a urbanização também representa uma mudança lenta, mas fundamental, na forma do exercício do poder patriarcal: ele deixa de ser familiar e abstrai-se da figura do patriarca, passando a assumir formas impessoais. Uma dessas formas impessoais é a estatal, que passa, por meio da figura do imperador, a representar uma espécie de pai de todos, especialmente dos mais ricos e dos mais enriquecidos na cidade, como os comerciantes e financistas. Além disso, o velho reconhecimento baseado na experiência, típico das gerações mais velhas, é rapidamente desvalorizado. O Estado ao precisar de novos burocratas, juizes, fiscais, juristas, “rouba” os filhos dos antigos patriarcas transformando-os em seus rivais.

Assim, o verdadeiro impacto democratizante é o advento mais ou menos simultâneo do “mercado” e da constituição de um “aparelho estatal autônomo”, com

todas as suas consequências sociais e culturais. A reeuropeização tem um caráter de reconquista, no sentido da revalorização de elementos ocidentais e individualistas em nossa cultura por meio da influência de uma Europa, agora já francamente burguesa, nos exemplos da França, Alemanha, Itália e, especialmente, da grande potência imperial e industrial da época, a Inglaterra.

Tal processo realiza-se como uma grande revolução de cima para baixo, envolvendo todos os estratos sociais, mudando a posição e o prestígio relativo de cada um desses grupos e acrescentando novos elementos de diferenciação. São esses novos valores burgueses e individualistas que se tornam o núcleo da ideia de “modernidade” enquanto princípio ideologicamente hegemônico da sociedade brasileira a partir de então. A influência decisiva dos interesses comerciais e industriais do imperialismo inglês modifica os estilos de vida, os hábitos, a arquitetura das casas, o jeito de vestir, as cores da moda, algumas vezes com o exagero do uso de tecidos grossos e impróprios ao clima tropical, e tudo que é português ou oriental transforma-se em sinal de mau gosto.

Para Souza (2000), a incorporação do mestiço à nova sociedade é um processo paralelo ao da proletarização e demonização do negro. Tanto o escravo, como o pária dos mocambos nas cidades, são o elemento em relação ao qual, todos querem se distinguir. Neste momento quem é capaz de ascensão é o mulato ou o mestiço em geral, o semi-integrado, o agregado e todas as figuras intermediárias da sociedade. Isto acontece porque as chances de ascensão social do mestiço já estão historicamente garantidas pelo costume de dividir as heranças entre filhos ilegítimos.

Além disso, o conhecimento torna-se o novo elemento de definição da nova hierarquia social. Essas operações do lado do mercado ocorrem segundo uma lógica de “*baixo para cima*”, ou seja, pela ascensão social de elementos novos em funções manuais, as quais, não eram percebidas como importantes até então. Mas, mesmo com o enriquecimento, os mulatos aprendizes e artífices e também imigrantes ainda são desvalorizados e sofrem preconceito.

Em suma, a modernidade chega ao Brasil de fora e põe de ponta-cabeça toda a sociedade vigente, tanto no seu aspecto material, quanto no seu aspecto simbólico. Com relação a esses novos valores que chegam, não há diferença de fundo entre brancos, mestiços ou negros. Esses valores são estranhos a todos igualmente e põem a questão do status relativo sob novos padrões. Até o patriarcalismo rural precisa se curvar às mudanças que afetam a vida cotidiana e doméstica.

São estes novos valores que presidem a institucionalização incipiente de formas extremamente eficazes de condução da vida cotidiana: o Estado e o mercado. Estes pressupõem uma revolução social, econômica, valorativa e moral de grandes proporções. Os papéis sociais se modificam radicalmente. O que antes era aceito como definindo os papéis sociais de mulher, homem, filho e pai, se transforma. A noção de tempo, a condução da vida cotidiana, a economia afetiva necessária para o aprendizado dos novos ofícios e profissões são completamente diferentes do que imperava anteriormente. O que é tido como bonito, bom e legítimo de ser alcançado na vida, isto é, a noção de sucesso e de boa vida muda radicalmente.

No Brasil, no século XIX, a posse real ou fictícia desses novos valores torna-se o fundamento da identidade de grupos e classes sociais e a base do processo de separação e de estigmatização dos grupos percebidos como não participantes dessa herança. A ânsia de modernização, estampada na bandeira da nação nas palavras ordem e progresso, passa, a partir dessa época, a dominar a sociedade brasileira como o princípio unificador das diferenças sociais, o princípio em relação ao qual todas as outras divisões devem ser secundarizadas.

É também em nome dessa modernização que passa a operar a distinção entre os estratos europeizados dos africanos e ameríndios, com toda a sua lista de distinções, entre as quais: doutores e analfabetos, homens de boas maneiras e joões-ninguém, competentes e incompetentes, etc. A posse de valores europeus individualistas vai, dessa forma, legitimar a dominação social de um estrato sobre o outro. Vai justificar os privilégios de um sobre o outro, vai calar a consciência da injustiça ao racionalizá-la e vai permitir a “naturalização” da desigualdade como a percebemos e vivenciamos hoje. Portanto, a estruturação do Estado brasileiro trouxe uma hierarquia valorativa, que se transveste de universal e que coexiste com a produção de uma desigualdade social naturalizada.

Para Souza (2003), a naturalização da desigualdade social dos países periféricos e de modernização recente como o Brasil deve ser percebido como consequência, não de uma suposta herança pré-moderna e personalista, mas sim, como o resultado de um efetivo processo de modernização de grandes proporções que ocorre a partir do início do século XIX. Dessa maneira, a desigualdade no Brasil e a naturalização desta na vida cotidiana é algo moderno, produto de valores e instituições modernas.

Para o autor, no Brasil existe uma dominação simbólica que origina uma concepção e um valor diferencial dos seres humanos através das suas principais instituições: Estado e mercado. Assim, por meio de prêmios e castigos empíricos associados ao funcionamento destas instituições (na forma de salários, lucro, emprego, repressão policial, imposto, etc.), ocorre à imposição objetiva, independentemente de qualquer intenção individual, de uma concepção de mundo e de vida historicamente produzida, mesmo que através da máscara da neutralidade e da objetividade, de uma hierarquia valorativa implícita e ancorada institucionalmente que define quem é mais e quem é menos. Quem é mais é o “europeu” e também a “europeidade”. É este atributo que irá separar, nas sociedades periféricas modernizadas de fora para dentro, os classificados e os desclassificados sociais.

Além disso, segundo Souza (2003), no Brasil, o capitalismo ocorre de fora para dentro através da incorporação de práticas institucionais sem o correspondente contexto ideacional de fundo moral, religioso e cognitivo que ocorre na Europa e que posteriormente transforma-se no fermento que acompanha a lógica econômica do capitalismo. Na Europa, como vimos nos capítulos anteriores, este contexto ideacional acaba modificando e generalizando as novas ideias morais, religiosas e políticas criando as condições de um novo patamar de igualdade. No Brasil, a importação das práticas institucionais é acompanhada de ideologias pragmáticas como o liberalismo, que apenas facilitam a introdução de formas impessoais como o contrato e a representação política típicos do contexto personalista da sociedade brasileira, sem a expansão generalizante desses mesmos princípios.

Tal fato também condiciona a dimensão limitada que a esfera pública, a terceira instituição fundamental do mundo moderno, além de Estado e mercado, assume na sociedade brasileira. A proliferação das ideias e sentimentos coletivos está presente em todas as grandes mudanças políticas no Brasil, a começar pela agitação abolicionista. E é através destas manifestações que historicamente acontece a difícil e custosa expansão da participação política e social dos setores excluídos. Mas, para o autor, a esfera pública no Brasil ainda mostra-se muito segmentada e a “*plebe desorganizada*” tem tão pouco acesso à esfera pública quanto ao mercado e à instância estatal.

Enfim, para o autor, a principal contradição na sociedade brasileira é a constituição “*de uma gigantesca ralé de inadaptados às demandas da vida produtiva e social modernas, constituindo-se numa legião de “imprestáveis”, no sentido sóbrio e*

*objetivo deste termo*". (SOUZA, 2003, p. 184). As principais consequências desta contradição são a condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, e a marginalização política e econômica, e, portanto, espacial destes setores, como veremos a seguir.

## **4.2 O Planejamento Urbano no Brasil**

A exposição inicial sobre o processo de modernização seletiva no Brasil indicou que a desigualdade social no Brasil e a naturalização desta na vida cotidiana é algo moderno, produto de valores e instituições modernas, como o Estado e o mercado. Dentro desse contexto, o planejamento urbano como uma ação do Estado, desde o final do século XIX, atua a serviço de um ideal de modernização que, ao conferir uma concepção e um valor diferencial aos seres humanos, atua como um instrumento de dominação. Portanto, o planejamento urbano no Brasil, durante muito tempo, mesmo que pretendesse agir de forma neutra e objetiva, acabava ampliando as diferenças sociais ao possuir uma hierarquia valorativa implícita ancorada institucionalmente que sempre favorecia os setores centrais, que já possuíam melhores condições urbanas, em detrimento dos setores periféricos ou até mesmo centrais das cidades, habitados por pessoas muito pobres sejam elas pretas ou brancas.

Outra característica essencial do planejamento urbano no Brasil e que vai de encontro a esta primeira tendência, é a importação de ideias e princípios urbanísticos produzidos na Europa e nos Estados Unidos. Ou seja, porque se considera a cultura americana ou europeia, especialmente a francesa, como símbolo de cultura e modernidade, os especialistas e políticos envolvidos com o planejamento urbano no Brasil importaram ideias de desenvolvimento econômico, político, social sem a devida adequação ao contexto social e econômico das cidades brasileiras. Assim sendo, o planejamento urbano no Brasil caracterizou-se também pela importação de ideias e conceitos que se materializaram em planos e projetos muito pouco comprometidos com a realidade concreta das cidades brasileiras.

Para Maricato (2000), historicamente o planejamento urbano apresentou a tendência de descolar-se da realidade socioambiental das cidades, tornando-se um processo em que as ideias sempre estiveram fora do lugar. E isto porque os princípios



urbanos, como o modernismo, por exemplo, que se aplicava a todos os indivíduos, no Brasil, se aplicavam somente a uma parte da realidade e a alguns indivíduos. Portanto, em sua opinião, o planejamento urbano reforçou a desigualdade social e ajudou a construir uma das sociedades mais desiguais do mundo, principalmente por ocultar a pobreza e a desigualdade social.

Analisando mais detalhadamente a questão, a autora afirma que não são por falta de planos ou projetos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam graves problemas. Nem tampouco estes planos são de má qualidade, o problema consiste no fato de que os planos aprovados nas Câmaras Municipais estão impregnados dos interesses tradicionais da política local e de grupos específicos ligados ao governo municipal. O plano cumpre o papel ideológico de um discurso que ajuda a esconder os interesses específicos do grupo que comanda os investimentos urbanos, geralmente relacionados ao capital imobiliário e às empreiteiras.

A autora reforça que no Brasil existe um abundante aparato regulatório que normatiza a produção do espaço urbano. Ou seja, existem rigorosas leis de zoneamento, exigentes leis de parcelamento do solo e detalhados códigos de edificações. Mas, tal aparato é formulado por corporações profissionais que desconsideram a condição da ilegalidade da moradia e da ocupação da terra da maior parte da população brasileira. A ineficácia da legislação é apenas aparente, pois esta se constitui em um importante instrumento para o exercício arbitrário do poder que favorece os interesses corporativos. Dessa maneira, a ocupação ilegal da terra urbana é permitida e faz parte do modelo de desenvolvimento urbano.

A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas é um expediente funcional tanto para a manutenção do baixo custo da reprodução da força de trabalho, quanto para a criação de um mercado imobiliário especulativo que se sustenta sobre uma estrutura fundiária arbitrária e arcaica (dois importantes instrumentos de manutenção da desigualdade social no país). Em decorrência disto, as discussões técnicas, por melhor intencionadas que estejam, muitas vezes não percebem o fosso existente entre lei e gestão, nem tampouco o fato de que a aplicação da lei é sempre um instrumento de poder arbitrário, que geralmente segue a lógica da cidadania limitada a poucos grupos sociais.

Assim, para Maricato (2000), historicamente no Brasil existe a insistência em buscar soluções através de atos legislativos para acabar com as moradias pobres e

insalubres<sup>32</sup>. Raras foram as ocasiões em que existiu a preocupação pela criação de uma política habitacional.

A consequência mais óbvia da estrutura fundiária e urbana é o fato de que a invasão de terras urbanas é parte intrínseca do processo de urbanização. Por consequência, é o mercado imobiliário excludente e a ausência de políticas sociais que estrutura e institucionaliza a invasão de terras. Dessa forma, a gigantesca ilegalidade é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui a população menos favorecida para áreas irregulares ou periféricas da cidade.

Na periferização das cidades a combinação massiva do lote precário e irregular ocorre juntamente à autoconstrução da moradia. Portanto, na periferia ou nas áreas irregulares, existe uma dinâmica própria de produção da cidade que acontece independentemente da política habitacional e das propostas de regulação urbanística. Assim, os projetos de lei urbanísticos estão vinculados a algumas ideias que estão fora da realidade enquanto a realidade é produzida no cotidiano das periferias.

Para a autora, quatro importantes características do processo de urbanização no Brasil influenciaram a ação do planejamento urbano. A primeira característica se refere ao fato de que a indústria no Brasil sempre pagou baixos salários para seus operários. Tal fato faz com que o custo da reprodução da força de trabalho nunca inclua a mercadoria habitação. Dizendo com outras palavras, os operários nunca ganham o suficiente para pagar o preço da moradia, cujo valor sempre é fixado pelo chamado mercado formal. Deste modo, as formas ilegais de moradia são quantitativamente superiores às moradias regularizadas constituindo-se como cortiços de alugueis, favelas ou loteamentos ilegais.

A segunda característica diz respeito à ação do Estado, que, seja a nível municipal ou estadual, tem pouca tradição de investimento nos setores populares e carentes visto que as obras de infraestrutura urbana alimentam muito mais a especulação fundiária do que a democratização do acesso a terra para a moradia. Os proprietários de terra e grupos ligados à promoção imobiliária e construção civil são grupos que interferem e definem as realizações orçamentárias municipais. É a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias o que move e orienta a localização dos investimentos públicos, especialmente a circulação viária. A abertura de grandes vias

---

<sup>32</sup> Segundo Maricato (2000), nas capitais brasileiras, uma medida se sobrepôs a outra, tanto na proibição dos cortiços, quanto na definição de padrões legais para sua construção (área mínima por pessoa, número de banheiros por usuários, condições de ventilação, condições de instalação elétrica e hidráulica).

está estreitamente vinculada à criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Portanto, os investimentos do governo ou município são feitos em função dos interesses privados, especialmente os das empreiteiras da construção pesada e os agentes do mercado imobiliário.

A terceira característica consiste na aplicação arbitrária da lei que gera desigualdade urbanística. A ocupação de terras urbanas (não valorizadas pelo mercado formal) tem sido tolerada como parte das regras do jogo. O Estado não exerce o poder de polícia como manda a lei, nem poderia, a julgar pelos milhões de brasileiros que invadem terras urbanas no Brasil. Mas, as terras valorizadas pelo mercado, pelo contrário, são protegidas, nestas se aplica a lei, o que demonstra o fato de que não é a norma jurídica, mas a lei do mercado o que verdadeiramente se impõe. Outro importante exemplo da aplicação arbitrária da lei está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para melhorar a captação do poder público e, por consequência, aumentar os investimentos públicos, mas a tradição no Brasil é não aplicar imposto sobre a propriedade, algo sempre reforçado pelas relações de favor e privilégios.

Como quarta característica a autora cita o papel que a publicidade e a mídia de forma geral têm na dissimulação da realidade e na construção de sua representação. Os meios de comunicação sempre destacam os espaços de distinção e escondem a realidade perversa da pobreza. Dessa forma, a representação ideológica da cidade imprime uma aparência de naturalidade à desigualdade social e espacial. A informação e o conhecimento sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade desvendando a verdadeira dimensão da exclusão social.

Em suma, historicamente no Brasil, as políticas urbanas em geral e o planejamento urbano em particular, ignoraram a realidade e ampliaram as diferenças sociais, na medida em que não priorizaram os locais carentes e sem infraestrutura das cidades: os lugares dos pobres negros e brancos. Dessa maneira, o ideal de modernidade e progresso foi alcançado apenas por alguns setores e lugares da cidade, em detrimento de outros, o que evidencia claramente o distanciamento social e espacial existente na sociedade brasileira desde o período colonial.

#### **4.2.1 As diferentes ênfases de planejamento urbano**

O planejamento urbano no Brasil inicia como prática urbanística, ou seja, ainda estreitamente ligado à arquitetura e ao desenho urbano. Somente depois da segunda metade do século XX, passa a ser objeto das demais ciências sociais (geografia, economia, sociologia etc.), tornando-se ele mesmo uma ciência social aplicada. Neste momento, as intervenções urbanas se desenvolvem num contexto em que já houve um amadurecimento das técnicas de intervenção do Estado sobre as cidades.

O planejamento urbano no Brasil possui quatro ênfases principais, relacionadas diretamente à conjuntura histórica, social e econômica brasileira<sup>33</sup>. A primeira ênfase corresponde às práticas de intervenção urbana que surgiram do final do século XIX até a década 30, cuja característica principal foi o higienismo. A segunda ênfase corresponde ao período em que as ações de intervenção urbana voltaram-se às obras de infraestrutura, entre as décadas de 40 e 50. A terceira ênfase surgiu com o governo da Ditadura Militar no Brasil, na década de 60 até a década 80 do século XX, cuja característica principal foi a constituição de uma política nacional de planejamento urbano. Foi neste momento que as práticas de intervenção urbana tornaram-se interdisciplinares. A quarta ênfase corresponde ao período pós-Ditadura Militar até os dias atuais, cujos princípios básicos são a democratização e a descentralização nos processos de planejamento urbano.

A primeira fase iniciou no final do século XIX e durou até a década de 30. Neste momento, o planejamento urbano seguiu, como modelo de intervenção urbana, as ideias e os princípios do higienismo. O Higienismo Funcionalista que predominou neste período reproduziu o discurso higienista dos países europeus. Mas, no Brasil, este se modificou principalmente quanto à finalidade de sua utilização, pois o discurso da higienização e da funcionalização possuía além do caráter de controle social, o caráter modernizador e afirmador da nacionalidade emergente.

As intervenções urbanas neste período procuravam, ao reproduzir os modelos estéticos europeus, criar uma nova imagem de cidade. Na prática, as intervenções tinham como principal objetivo expulsar e esconder dos centros das cidades, as

---

<sup>33</sup> A classificação foi feita a partir de Ribeiro e Cardoso (1990), Villaça (1999), Rolnik (1990), Carvalho (2001) e Souza (2002).

populações pobres, incultas e carentes. Ao se esconder os problemas sociais, pensava-se produzir no país uma nova noção de modernidade<sup>34</sup>.

No segundo momento, a partir da década de 30, com o fortalecimento da nova burguesia urbano-industrial, grandes obras urbanas passaram a privilegiar a constituição das condições gerais da produção e reprodução do capital. Devido a isso, as obras de infraestrutura eram priorizadas e as obras de habitação eram relegadas ao esquecimento. Passava-se assim, da cidade bela, para a cidade eficiente, da cidade do consumo, para a cidade da produção.

Assim, nas décadas de 40 até 50, os planos como meios de antecipar as obras tornaram-se inviáveis. As obras continuavam, mas o plano acabava, na medida em que não havia propostas para resolver os problemas que se agravavam. Não se anunciava obras de interesse popular que não seriam feitas, e por outro lado, não se anunciava as obras que seriam feitas, pois estas não eram de interesse popular.

Durante o período da Ditadura Militar no Brasil, o urbano foi assumido como um problema do desenvolvimento econômico, a ser objeto de um tratamento racionalizador e administrativo. O planejamento voltou-se, não para a criação da cidade ideal, mas sim, da gestão, com eficiência, da cidade existente. Portanto, o Estado passou realmente a fazer planejamento urbano de forma interdisciplinar e este se constituiu em política nacional.

Neste momento ocorreu a criação e atuação sistemática de órgãos federais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. Através deste último, foram elaborados planos de desenvolvimento local integrado para as cidades brasileiras de médio e grande porte. Os planos buscavam ser coerentes com a concepção de sistema articulado e integrado nacionalmente. Na esfera local, isto é, nas cidades, o problema da baixa densidade, do crescimento desordenado, da especulação imobiliária e do alto custo das estruturas urbanas eram os principais problemas a serem superados.

---

<sup>34</sup> Como exemplo, pode-se citar o controle das epidemias no período Pereira Passos, que procurou liberar o Porto do Rio de Janeiro para a migração, ao mesmo tempo em que se produzia uma nova imagem de cidade e de nação. Santos também é outro exemplo desta ação de política sanitária e higienismo: a situação da cidade havia chegado a tal ponto que havia mais mortes do que nascimentos. Um dos nomes mais significativos da engenharia sanitária desse período foi o de Saturnino Rodrigues de Brito que participou de diversos planos de saneamento para diversas cidades brasileiras.

Os conceitos de higiene e de beleza, que constituíram o paradigma das normas urbanas no início do século, foram substituídos pelas ideias de eficiência e funcionalidade. O planejamento urbano concentrou-se em planos de obras públicas e na legislação urbanística, e as cidades deveriam funcionar como uma máquina. Assim, as secretarias, institutos e departamentos de planejamento urbano se alastraram pelo país com o objetivo de promover o desenvolvimento de *“forma racional e controlada a priori - para que não se produzisse o desvio, a forma de apropriação do espaço imprevisto e em desacordo com as normas.”* (ROLNIK, 1990, p.22).

Nesta fase, o planejamento urbano foi cada vez mais se tecnificando, sendo limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento e gestão. Com isso, o planejamento urbano ficou isolado e sua separação da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso esquizofrênico. Os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, contudo, o destino da cidade ia sendo negociado cotidianamente com os interesses econômicos, locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, e outras formas de pressão.

Dessa maneira, o sistema de planejamento e de gestão foi contaminado pelo clientelismo e pela corrupção, já que nenhum cidadão dominava, nem as complexas regras urbanas como: os planos globais e regionais, os códigos de obras, a lei de zoneamento e a legislação de parcelamento, nem tampouco, a guerra de influências que ocorria no dia a dia das prefeituras. Assim, a política de planejamento urbano integrado liderado pela SERFHAU, foi pouco eficaz e acabou desaparecendo junto com a própria agência, extinta na década de 70.

Com o fim da Ditadura Militar, houve uma diminuição significativa das políticas e programas públicos. Ao mesmo tempo houve o crescimento dos movimentos de mobilização e organização sociais, em uma conjuntura marcada pela existência de graves problemas sociais e poucos investimentos. Portanto, o processo de esgotamento dos investimentos urbanos ocorreu paralelamente às manifestações da crise do regime autoritário, isto é, ao questionamento dos princípios de sustentação do regime. Os setores populares reagiram através da mobilização e organização em movimentos políticos e de reivindicação urbana. É a partir deste momento que inicia a terceira fase do planejamento urbano no Brasil.

Dentro desta nova conjuntura econômica e social, a mobilização popular, estimulada pela possibilidade, embora limitada de interferir na elaboração da nova Constituição, cresceu muito em organização. O objetivo desta mobilização não era reivindicar planos diretores, mas sim, de requerer políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária que não deveriam passar apenas pelos planos diretores, mas sim, pelas políticas habitacionais e legislações urbanísticas<sup>35</sup>.

A Constituição de 1988 reforçou o Plano Diretor como o instrumento de regulação e de desenvolvimento urbano<sup>36</sup>, e tal fato ocasionou o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, tornando-se uma importante derrota estratégica, visto que a Constituição acabou reforçando principalmente o legalismo e o tecnocratismo.

Como fato positivo pode-se afirmar que na Constituição de 1988, o Plano Diretor, ao ser visto como a solução possível para os problemas populares permitiu a alguns governos municipais retomarem as propostas da reforma urbana. Em consequência, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 90. O que se buscou nos novos planos foi a democratização dos instrumentos urbanísticos, introduzindo temas da reforma urbana e dispositivos que possibilitassem a justiça social como: o solo criado, o Fundo Municipal de Urbanização, as Zonas Especiais de Interesse Social, entre outros. Portanto, com base nestes novos mecanismos ampliaram-se os canais de participação popular para a gestão das políticas urbanas.

---

<sup>35</sup> Segundo Souza (2002), na segunda metade da década de 80, O MOVIMENTO NACIONAL da REFORMA URBANA - MNRU passou a incorporar diversos tipos de entidades: organizações de bairros, entidades profissionais como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, e entidades acadêmicas. No processo de discussão e elaboração da Constituição de 1988, o MNRU através de emendas populares a serem apresentadas à Assembleia Constituinte, conseguiu elaborar uma emenda popular específica sobre a reforma urbana, que foi subscrita por 130.000 eleitores. No entanto, a emenda não foi incorporada completamente pelo Congresso Nacional, sendo suprimidas as proposições referentes aos transportes coletivos, aos serviços públicos e também excluídos os terrenos públicos para a aplicação do instrumento usucapião.

<sup>36</sup> Segundo Souza (2002), as propostas que foram aprovadas na Constituição de 1988 foram as seguintes: a) O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para cidades com mais de 20.000 habitantes; b) A função social da propriedade urbana deve estar expressa no Plano Diretor; c) Deve haver uma indenização prévia e justa das desapropriações dos imóveis urbanos; d) O poder público municipal pode fazer algumas imposições sobre o solo urbano não edificado através: do parcelamento ou edificação compulsórios; do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; e) É instituído o usucapião para as áreas urbanas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, habitados durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que o morador não tenha outra habitação.

Assim, nos 80 e 90, houve uma síntese intelectual que criou novos objetivos e propostas, que acabaram originando um novo tipo de planejamento urbano. Cujo conteúdo crítico de busca por maior justiça social no espaço urbano foi além da questão da habitação. Além disso, nesse momento, o planejamento urbano adquiriu uma feição progressista se caracterizando como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, que tinha como objetivo primeiro reduzir os níveis de injustiça social nas cidades, promovendo uma maior democratização no seu planejamento e na sua gestão<sup>37</sup>.

Os planos diretores elaborados na década de 90 seguiram assim, mais ou menos claramente os ideários da reforma urbana, havendo realmente a incorporação de certos elementos desta. Porém, o planejamento urbano, apesar de ter avançado no sentido da universalidade, isto é, no sentido de atender aos interesses de toda a sociedade brasileira, inclusive a parte pobre e excluída, pelo menos idealmente, ainda persiste em estruturas administrativas atrasadas e pouco eficazes de implementação de políticas e de investimentos urbanos, apesar da inovação que o Orçamento Participativo representou neste contexto. Portanto, o planejamento urbano ainda mantém a contradição entre, de um lado, o aspecto ideal do dever ser, e de outro, uma prática efetiva, embora já não mais desconsiderado nas cidades os resultados da desigualdade social.

\*\*\*

As cidades brasileiras com graves problemas urbanos são a herança de uma sociedade que se construiu a partir de grandes diferenças sociais e econômicas. Mas, além disso, de uma sociedade que se construiu pela manutenção de valores que privilegiam determinados grupos sociais, em detrimento de outros. Os resultados da desigualdade e da exclusão social, ainda trazem repercussões urbanas negativas, na medida em que dificultam a integração e a vitalidade urbana. As cidades tornaram-se locais segregados, separados segundo a condição social de seus integrantes.

O planejamento urbano foi um instrumento de manutenção das diferenças sociais e urbanas, mesmo que propusesse idealmente o desenvolvimento da cidade para

---

<sup>37</sup> Segundo Souza (2002), a participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para impulsionar a democratização do planejamento e da gestão, foi relegada a segundo plano, visto que houve, tanto nas discussões acadêmicas, quanto nos planos diretores progressistas, muito menos atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano do que aos instrumentos como o "solo criado", por exemplo.



todos. A opção por ideais estéticos, urbanísticos, de eficiência ou funcionalidade, ao invés de diminuir, ampliaram os problemas urbanos. Isto aconteceu porque o planejamento urbano não priorizou a realidade concreta, aquela da vila empobrecida sem saneamento básico, habitação, transporte entre outros problemas, que era e ainda é a realidade mais típica das cidades brasileiras. O planejamento urbano priorizou a realidade das áreas centrais e intermediárias, residenciais, industriais ou comerciais que já tinham infraestrutura. Somente quando os problemas sociais e urbanos se avolumaram, quando as reivindicações urbanas tornaram-se um processo não apenas reivindicatório, mas também político, novas alternativas de planejamento urbano foram pensadas e colocadas em prática.

A mudança de orientação do planejamento urbano que se tornou mais democrático e voltado à solução dos problemas urbanos dos setores carentes de infraestrutura de algumas cidades brasileiras, entre as quais Porto Alegre, demonstra que, em algum momento, alguns grupos sociais defenderam a ideia de que o Estado tem a obrigação moral de prover infraestrutura a estes setores. Portanto, estes grupos sociais defenderam que é necessário tornar prioridade os investimentos em saneamento, habitação, pavimentação, etc. nestes setores.

Como se poderá comprovar nos capítulos seguintes, muitas pessoas, mesmo que pessoalmente não fossem excluídas socialmente, foram solidárias aos problemas urbanos dos mais desfavorecidos. A motivação básica destas não era o sentimento de exclusão que afetava sua autoestima social, mas sim, o sentimento de solidariedade e responsabilidade para com os outros e também para com o coletivo, ou dizendo com outras palavras, estas pessoas tinham vontade de modificar a situação social das cidades. Foram estas pessoas que contribuíram para que, ao nível das ideias inicialmente, mas depois, também na prática, novas ações de Governo e de planejamento urbano fossem estabelecidas.

## **PARTE II – PESQUISA EMPÍRICA**

## **CAPÍTULO 5 - O planejamento urbano e a Administração Popular de Porto Alegre**

Este capítulo tem como objetivo avaliar a ação de planejamento urbano feita pelos técnicos durante a vigência do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (I PDDU), ou seja, de 1979 até o início do governo da Administração Popular em 1989. Nesse momento, o planejamento urbano está inserido ainda no período da Ditadura Militar (1964-1985), e em um período posterior de redemocratização. Também é objetivo deste capítulo, analisar as ideias e as críticas dos militantes políticos ao planejamento urbano tradicionalmente feito na cidade, bem como as primeiras iniciativas de planejamento de Governo e de planejamento urbano que os novos gestores públicos da Administração Popular realizaram.

Como este capítulo contrapõe o planejamento urbano durante a Ditadura Militar e as premissas e ações políticas dos partidos políticos que formaram a Frente Popular para disputar a eleição à prefeitura de Porto Alegre, será feito, antes de cada seção, uma contextualização geral sobre o tema. Assim, antes de analisar o entendimento dos atores técnicos que trabalharam na SPM durante o período da Ditadura Militar, apresentaram-se em linhas gerais as principais características do planejamento urbano em Porto Alegre durante este período. Da mesma forma, antes de apresentar o entendimento dos políticos sobre a Frente Popular e o início da Administração Popular, quando foram feitas importantes mudanças administrativas, foi feita uma breve contextualização sobre a trajetória do Partido dos Trabalhadores.

Porém, antes de contextualizar o planejamento urbano em Porto Alegre durante o período da Ditadura Militar é necessário fazer algumas considerações gerais sobre a ação de planejamento urbano em Porto Alegre.

Os planejadores do urbano de Porto Alegre<sup>38</sup>, sempre tiveram uma atitude objetivante frente à natureza externa, isto é, frente à organização física da cidade. Isto

---

<sup>38</sup> Inicialmente apenas arquitetos-urbanistas, mas depois, assistentes sociais, engenheiros, sociólogos e outros profissionais ligados à questão urbana.

significa que estes planejadores colocavam para si a tarefa de planejar o mundo objetivo (a cidade), através de planos e projetos de desenvolvimento físico e territorial.

O planejamento urbano feito por estes atores caracterizou-se por ser um complexo de racionalidade cognitivo instrumental que gradativamente se constituiu como técnica e ciência. Por pretender agir de forma racional sobre a cidade e de intervir com a finalidade de obter os estados de coisas desejados, pode-se afirmar que a ação dos planejadores do urbano de Porto Alegre, durante muito tempo se pautou pela ação teleológica. Ao agirem teleologicamente, os atores envolvidos com o planejamento urbano, tanto técnicos quanto políticos, através de suas opiniões e intenções, pretenderam estabelecer relações racionais com o mundo, ou melhor dizendo, com a cidade e o que consideravam como problemas.

Entretanto, como já foi citado no primeiro capítulo, por meio do pensamento de Habermas (1999), a relação (ator-mundo) pode ser objeto de dois tipos diferentes de julgamento. Em primeiro lugar, pode-se questionar se os atores conseguem colocar em concordância suas percepções com aquilo que é o caso no mundo. E, em segundo lugar, pode-se questionar se os desejos e intenções dos atores concordam com o que existe no mundo. Em ambos os casos, as intenções dos atores são julgadas a partir do ajuste adequado ao mundo, sendo com isso, passíveis de serem julgadas, através dos critérios: verdade e eficácia.

O principal questionamento que o governo da Administração Popular fez à ação de planejamento urbano historicamente desenvolvido em Porto Alegre foi o fato de que apenas uma parte da cidade havia sido objeto de intervenção. Ou seja, a crítica foi feita à forma como o mundo objetivo era visto e compreendido pelos técnicos e políticos até então. A cidade era a mesma para urbanistas, planejadores do urbano ou políticos. Contudo, para os militantes da Administração Popular, a cidade não era vista em sua totalidade, pois os setores carentes e empobrecidos nunca eram levados em consideração, somente os setores já desenvolvidos da cidade.

Ao possuírem desejos e intenções diferentes, técnicos e políticos divergiram inicialmente com aquilo que deveria ser a prioridade de intervenção no mundo objetivo. Mas, além disso, técnicos e políticos divergiram também sobre a metodologia de planejamento. Para os primeiros, os planos e projetos deveriam ser elaborados tecnicamente, e, portanto, teleologicamente. Para os segundos, os planos e intervenções deveriam ser decididos politicamente através de um processo participativo capaz de

garantir a população, não só melhores condições de vida, mas também, uma nova condição de cidadania.

### **5.1 A racionalidade sistêmica no planejamento urbano**

Na década de 70, o desenvolvimento técnico, científico e burocrático do planejamento urbano em Porto Alegre culminou na criação da Secretaria de Planejamento Municipal – SPM, em 1975<sup>39</sup>, e, na criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o I PDDU, em 1979. O plano foi produto do aprofundamento dos procedimentos e dos instrumentos de planejamento urbano, feito principalmente pelos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal. Na metodologia de formulação deste plano a interdisciplinaridade e a perspectiva sistêmica foram os principais elementos norteadores.

O I PDDU é, no seu resultado final, um conjunto de normas referentes ao zoneamento, à rede viária principal, às áreas de lazer, às escolas, aos polos de comércio e serviço, ao patrimônio cultural e ambiental urbano. Os fundamentos principais do plano consistem em cinco pressupostos básicos<sup>40</sup>:

- a) a natureza interdisciplinar e multissetorial do plano;
- b) o caráter permanente da atividade de planejamento urbano e sua organização sob a forma de sistema;
- c) uma base jurídico-instrumental coerente, consolidada num único texto legal, trazendo explicitamente instrumentos como: regras de parcelamento do solo, dispositivos de controle das densidades, obrigatoriedade de aprovação de projeto e

---

<sup>39</sup> A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) foi criada em 1º de dezembro de 1975, pela Lei Municipal nº 4.050. Inicialmente, a Secretaria tinha como objetivo a elaboração do Plano Geral do Governo Municipal (devendo compatibilizá-lo com as políticas nacional, estadual e metropolitana); a elaboração das propostas do orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração centralizada; bem como a coordenação e a execução da política organizacional do executivo municipal, objetivando a sua permanente modernização. Ou seja, a finalidade que a SPM tinha inicialmente estava relacionada à forma de organização centralizada e autoritária da Ditadura Militar. Com a abertura democrática, a atuação da secretaria passou a ser a de estabelecer as diretrizes de desenvolvimento urbano e a de ordenar a ocupação e uso do solo em todo o município, principalmente através da elaboração, atualização e aplicação das normas urbanísticas do Plano Diretor de 1979 e suas atualizações.

<sup>40</sup> Segundo Marques e Salengue (1993).

concessão de habite-se, licença para localização de atividades, reserva de índice construtivo e imposto predial e territorial urbano (IPTU);

d) criação de mecanismos de consulta e participação da comunidade no processo de planejamento<sup>41</sup>;

e) um modelo urbanístico que é conformado fisicamente por critérios de densidade populacional, zoneamento de uso do solo, multipolarização de serviços e equipamentos, funcionalidade e hierarquização de vias.

A função da Secretaria de Planejamento Municipal ampliou-se após a criação do PDDU de 79, uma vez que esta deveria gerir as ações urbanas, isto é, os investimentos urbanos feitos na cidade, de forma técnica e científica. Portanto, através de um determinado modelo físico-espacial, a Secretaria deveria determinar as ações das outras Secretarias, definindo a localização das escolas, dos postos de saúde, das praças, etc. Para tanto, foi pensado um sistema que, pretensamente, deveria ser capaz de definir a localização das ações e as próprias ações de forma tecnicamente neutra.

O sistema de planejamento, que deveria ser sustentado por um sistema de informações, significou na prática, a ampliação da ação dos técnicos e especialistas, já que as ações urbanas deveriam ser feitas a partir do Plano. Porém, apesar da ênfase sistêmica e instrumental, os técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal encontraram muitas dificuldades em encontrar soluções para os problemas da cidade de Porto Alegre, que, à semelhança de muitas cidades brasileiras, apresentava problemas urbanos, como: a falta de pavimentação e saneamento básico, a falta de transporte público adequado e habitações precárias para grande parte da população.

O trabalho dos técnicos durante o Governo Autoritário demonstra a importância que o conhecimento técnico adquiriu naquele momento. Pode-se verificar através do depoimento dos atores que existiu, não só o transparente objetivo de controlar a cidade e seu desenvolvimento, mas também a necessidade da hierarquia administrativa em um processo de planejamento urbano técnico e muito pouco participativo.

Como se pode acompanhar a partir dos depoimentos abaixo:

---

<sup>41</sup> Como se verá neste mesmo capítulo, a participação é por unidade de planejamento e não uma divisão territorial por bairros.

“Pois é, a Secretaria do Planejamento... tudo é o contexto das pessoas que tinham naquela época. **A Secretaria do Planejamento nasceu durante o governo da ditadura. E nasceu em função da presença de uma pessoa, entende? O cara que foi o primeiro secretário do planejamento, que foi o Veríssimo do Amaral, esse foi a pessoa mais fundamental, esse foi o melhor secretário que a secretaria teve até hoje. Porque ele soube dar valor e tanto deu valor que criou a Secretaria. Ele sabia que isso era importante, ele segurou e conseguiu montar uma equipe, aqueles técnicos que era o Moojen e aquela gente toda lá, para fazer um plano. Ele confiava no trabalho técnico, ele era um político que estava fazendo um papel político, não interferiu na parte técnica, soube levar isso. Se não fosse esse homem, do jeito que ele foi, possivelmente o plano de 79 não teria saído do jeito que saiu. Então, ele montou a secretaria, ele saiu, ele brigou, ele foi pra frente, ele fez aquilo lá. Ele deu tanta força pra Secretaria do Planejamento que os outros que vieram depois chegaram a ficar com ciúme e tentaram cortar, porque do jeito que estava só aparecia o planejamento. Era o prefeito, o planejamento e o resto. Eu comentei que aquela época tinha muito mais condição de trabalho, tinha mais dinheiro, tinha tudo muito mais que a própria cidade teria hoje pra usar. Apesar de ser um governo da Ditadura, era um governo de exceção do que aconteceu na Secretaria do Planejamento. Ele deu toda a liberdade, ele formava os técnicos, ele mandava as pessoas pra estudar. Nenhum secretário que veio depois dele fez isso. (...) porque tinha uma coisa, na Ditadura, eles sabiam que continuariam talvez eternos, se não tivessem os derrubado, os outros não, eles sabiam que eles tinham um tempo determinado. Um governo que entra para uma gestão de quatro anos, ele sabe que ele tem quatro anos, então ele acaba fazendo coisas que aparecem nesses quatro anos. (...) Então, a única coisa que eu vejo desde o governo do Collares é que a Secretaria está cada vez pior. Hoje eu ouço os meus colegas e eles dizem que está pior, muito pior do que quando eu saí há um ano. A SPM foi perdendo status, foi perdendo poder, foi perdendo a capacidade de propor ideias. Isso foi meio que diluído e dividido, hoje todo mundo faz planejamento. O planejamento está desarticulado, tem que pensar de novo o que fazer ou fecha a secretaria ou muda tudo. (...) Porque a democracia, para a Secretaria do Planejamento foi péssima, mas para o cidadão foi ótima, para o povo brasileiro foi maravilhoso. Para a Secretaria do Planejamento foi a pior coisa que poderia ter acontecido. Técnica 5 (Grifos meus)**

“Administrativamente aquele período (da Ditadura Militar) foi melhor por que as hierarquias eram claras e acho que as coisas para funcionar têm que ter hierarquia e é fundamental. Eu defendo a hierarquia por que se tu vais a algum lugar que não tem hierarquia nada acontece e as coisas são um desastre. **Do ponto de vista urbano, da sociedade, eu acho que é um período que privilegia as classes mais favorecidas por que aquele período era um período que tinha o legal e o ilegal. O ilegal era “escrachinhado”, quando de fato eu acredito que muita coisa é ilegal por força dos próprios instrumentos que geram a**

**ilegalidade.** (...) A cidade do período legal é aquela que tem uma informal lá na periferia escondida, sem nada e a outra que é do legal é aquela que tem todos os benéficos”. Técnica 9 (Grifos meus)

“Na década de 70 houve um inchaço, no bom sentido, porque foi criada a estrutura do planejamento, foi fundada a secretaria, depois a SMAM também. A prefeitura contratou muitos técnicos, (...) tinha mais de 200 e tantos técnicos, eu acredito. Mas, a partir do Plano Diretor de 79, tinha a necessidade que o próprio plano estabelecia de regulamentar. Então, foi uma época de regulamentação do plano de 79, de 80 e foi quando estive no auge assim o planejamento (...) Eu não sou um saudosista até porque eu era crítico do regime, eu sempre fui. (...) não gosto de dizer que sempre fui da esquerda, porque eu acho que são chavões, mas eu tinha uma visão bem crítica dessa situação. **Mas eu não tenho dúvida, é até difícil ver com isenção, mas nessa época tinha uma riqueza, talvez até o próprio autoritarismo tinha uma riqueza de material, de estrutura e também de hierarquia, de disciplina, que foi se perdendo dentro da prefeitura como um todo e dentro do planejamento. E são coisas que alguns não gostam, mas é muito importante.** Técnico 6 (Grifos meus)

**Na época da ditadura o que tinha: um grupo de técnicos extremamente capacitados que deixaram uma estrutura muito boa em termos administrativos, que depois foi totalmente desmontada e não foi substituída. Então o que se tinha? Tinha uma grande estrutura que apontava um grande rumo de desenvolvimento urbano que obviamente no tempo tens que ir ajustando, mas tinha essa estrutura e a partir do momento que entrou o governo do Partido dos Trabalhadores essa estrutura começou a se desmontar e hoje não tem mais nada e não foi substituída por nada, a não ser por um sistema participativo com a comunidade, cuja comunidade tem um nível cultural extremamente baixo para decidir esse tipo de problema. Teria que haver um processo mais lento, mais de formação para poder passar algumas informações de maneira que eles consigam decidir e a situação é tão confusa que eles decidem em cima de processos e processos é uma questão administrativa, burocrática, eles tem que decidir sobre política, eles tem que decidir sobre coisas mais amplas, os detalhes como aplicar, como fazer isso, os técnicos vão fazer. Cuidar dessas grandes diretrizes urbanísticas”.** Técnico 10 (Grifos meus)

Portanto, é possível verificar que durante o período da Ditadura Militar, a Secretaria de Planejamento tinha muita força técnica e política. Como afirmou a técnica 5, naquele momento havia mais condição de trabalho e mais dinheiro. Assim, apesar de se estar em um período de Ditadura, aquele momento foi uma exceção, pois os técnicos



tinham liberdade e possibilidade de se aperfeiçoar. Para a técnica 9, o período da Ditadura Militar foi melhor na medida em que as hierarquias eram claras e *“as coisas para funcionar têm que ter hierarquia e é fundamental. Eu defendo a hierarquia por que se tu vais a algum lugar que não tem hierarquia nada acontece e as coisas são um desastre”*. Para essa técnica, o aspecto negativo desse momento é a prioridade de ação urbana para as classes mais favorecidas.

Para o técnico 6, no período autoritário do Regime Militar havia muita riqueza na SPM que não era só financeira ou material, mas também de estrutura, que depois foi se perdendo: *“o próprio autoritarismo tinha uma riqueza de material, de estrutura e também de hierarquia, de disciplina, que foi se perdendo dentro da prefeitura como um todo e dentro do planejamento”*. Além disso, no entendimento desse técnico, mesmo que o autoritarismo fosse ruim, a estrutura de planejamento que havia era importante.

O técnico 10 também apresenta uma visão positiva sobre este período, visto que, na sua concepção, havia uma grande estrutura para apontar o rumo do desenvolvimento urbano. A partir do momento que entrou o governo do Partido dos Trabalhadores essa estrutura começou a se desmontar e atualmente: *“não tem mais nada e não foi substituída por nada, a não ser por um sistema participativo com a comunidade, cuja comunidade tem um nível cultural extremamente baixo para decidir esse tipo de problema”*. Para esse técnico, a participação popular no Brasil é inviável devido à falta de conhecimento das pessoas comuns, o que atrapalha o processo de planejamento urbano. Além disso, esse afirma que a participação popular deve ocorrer apenas no âmbito da decisão das políticas públicas e não no detalhamento processual das ações e investimentos.

É possível verificar, através dos depoimentos seguintes, que os trabalhos realizados durante o Governo Autoritário revelam o objetivo principal do planejamento urbano nesse momento: controle urbano da cidade, através de um sistema de informação que é estatístico e urbanístico ao mesmo tempo. Na prática, o modelo de cidade estruturado por unidades de vizinhança, que foi proposto pelo Plano Diretor de 1979, encontrou fortes resistências, na medida em que este era um modelo: abstrato; imposto em cima de uma cidade já existente; possuindo uma lógica completamente diferente da lógica vivencial da cidade.

“A ideia e o Moogen era o grande cabeça desse Plano, ele era o cara ele brincava e dizia assim: Ah! Um dia você vai dizer em Porto Alegre me leve na unidade tal. **A ideia era ter um sistema de informação maravilhoso, que fosse uma informação estatística e urbanística ao mesmo tempo.** E na verdade não foi tão simples assim, porque ter um modelo de cidade com unidade de vizinhança é começar uma cidade em cima de uma que já existe. A lógica do modelo é que: escolas e praças deviam estar no interior das áreas residenciais e na prática elas já existiam nas periferias das áreas residenciais. Foi um modelo em que entre o discurso e a prática houve muitos problemas. (...) O plano de 79 assim que ele entrou em vigor começou a dar problemas, mas os autores do plano tentaram segurar ao máximo a barra para dar credibilidade ao plano, **uma das coisas que mais deu problema foi à questão das atividades: esta ideia de separar a cidade por funções. Quando tu diz aqui pode e aqui não pode, o zoneamento de uso era uma coisa hiper rígida: tinha zona residencial isso, zona aquilo e tinha muitos problemas. Tinha toda uma estrutura de polarização, limites definidos e daí tinha aquele terreno do lado do limite do polo de comércio e serviço: - porque que o meu não é polo se este outro aqui do lado é? E as diferenças de índice para um polo para um não polo, de 3 para 1, às vezes. Se resolvia através dos detalhamentos, então se ia ao local olhava como estava a realidade e aí tentava em função das predominâncias, tentava ajustar os limites e aí as coisas passavam a ser parte do polo ou não. Às vezes, se faziam muitas resoluções interpretativas tipo se for assim então ... Em 80 e poucos já tinham mais de cento e oitenta alterações do Plano Diretor e já estava aquela coisa complicada de se entender. Logo, se começou a fazer uma coisa chamada recheiar os agrupamentos, pois para alterar uma lei é preciso criar outra lei, lá nas disposições transitórias dizem que tais coisas podem ser feitas por decreto, então recheiar agrupamentos, ou seja, colocar mais atividades nos agrupamentos, era uma coisa que podia ser feita por decreto, aí os agrupamentos foram sendo recheados, recheados, recheados, quando foi a hora de revisar o plano, eu que fui coordenadora desta parte das atividades, a primeira coisa que a gente fez foi comparar os agrupamentos e eles estavam quase iguais. No final os 53 agrupamentos foram transformados em 7 ou 8. Técnica 8 (Grifos meus)**

“Fazíamos a montagem de um sistema de informações que pudesse dar condição de credibilidade maior que tinha até a ocasião, porque até aquele tempo, **antes desta definição do plano de criar um sistema de planejamento, era dado um alinhamento, existia muita corrupção, as pessoas davam no balcão: quem pagava levava, o alinhamento era a única informação que dizia qual era a distância que o teu muro teria para a construção. Quando começou este plano, criou-se uma coordenação para a informação, e então se colocou todas as informações referentes à construção, a redes: o que tinha de água, de esgoto e todas as possibilidades que a ADM - Declaração Municipal das Condições Urbanísticas - deu credibilidade e seriedade maior para o trabalho, não era dando no balcão para um funcionário de nível médio,**

era dado para um técnico uma informação que dava todas as condições que a pessoa precisava saber para construir ou para parcelar o solo. Foi muito bom esse período, primeiramente, muito bom em função de conhecer a estrutura da prefeitura, porque era nessa coordenação que as coisas se iniciavam. E, segundo, por conhecer a própria informação que é necessária, tínhamos todo o conhecimento do grau da informação e da responsabilidade que temos com o sistema de informações e isso é importante para o resto da vida. Em qualquer trabalho se não tem um sistema de informação confiável já se começa errando na base. Nós passamos dois anos dentro de uma equipe informando e criando esses arquivos, esses bancos de dados, que até hoje estão sendo aperfeiçoados, mas que na sua ideia, na sua origem, começaram deste 1979, trinta anos atrás. Técnica 2 (Grifos meus)

Com o depoimento da técnica 8 foi possível verificar que um dos trabalhos executados pela SPM durante o período autoritário, o de enquadrar a cidade real em atividades específicas, separando a cidade por funções, foi um processo irracional, uma vez que a realidade nunca se encaixava no sistema abstrato previsto. Já a técnica 2 relatou que havia a preocupação em criar um sistema de informações capaz de dar tanto credibilidade à ação de planejamento urbano, quanto responsabilidade à ação do técnico.

Na concepção da técnica 4, a seguir, o planejamento urbano é visto como um trabalho técnico de pesquisa, com pouca participação política e popular, tanto na definição, quanto na execução dos projetos:

“Foi criada a Coordenação de Estrutura Urbana e dentro da coordenação existiam vários núcleos. Um se chamava Socioeconômico Comunitário. Por quê? E aí é que começa a história da participação, criaram um capítulo, no último dia de entrega do Plano Diretor de 79, esse plano não vai passar, estava naquele momento de querer fazer a abertura política do país e achavam que podiam colocar alguma coisa de participação e se fecharam no gabinete, eu não fiquei sabendo disso. **Quando eu cheguei lá, a primeira coisa que me disponibilizei, eu disse: digamos que a essência da minha função é tentar abrir essa discussão do Plano Diretor com a sociedade, podemos ver quais são as áreas que podemos tentar discutir isso aí. Não, não, nada disso, nada disso, nada de discussão. Eu fiquei na minha. Quando foi um belo dia, chegou o pessoal do BNH dizendo: este plano não vai passar. Fecharam-se e fizeram a tal de participação comunitária por unidade de planejamento. Uma coisa completamente enlouquecida e absurda e não tinha nada haver com o estágio de organização do movimento comunitário. Desconheceram o Plano Diretor, ele era muito bom em certas coisas, mas eles desconheciam**

**algumas coisas básicas da relação social. Bairro era uma coisa que eles não conheciam, as entidades, quase todas, se organizavam através de seus bairros. Simplesmente desconheceu bairro, desconheceu tudo.** Criou-se dentro do Conselho do Plano Diretor, uma pessoa, parece que era isso, um representante da comunidade. Como fazer isso? E claro, fizeram esse pacote, botaram na câmara, quando voltou, quando distribuíram cópias para nós: olha o projeto final, que eu abri, deveria ser no 1º ou 2º capítulo, que eu abri e olhei aquilo eu enlouqueci: de onde é que saiu isso aqui, mas que absurda é uma coisa dessas aqui. Veio o supervisor falar comigo porque eu fiz um escândalo, disse que isso foi um jeito que acharam para passar na Câmara. A Câmara já mexeu ali, já botou ao invés de um eram três representantes da comunidade e é claro, o pacote caiu no meu colo: agora te vira com este pacote. “Foi aí que eu comecei a trabalhar mais diretamente na minha área de identidade”. Técnica 4 (Grifos meus)

Assim, a partir dos depoimentos dos técnicos analisados até o momento foi possível concluir que a grande maioria desses apresentou uma visão muito positiva sobre o trabalho exercido durante o período da Ditadura Militar, o que revela que o conhecimento técnico tinha um papel muito importante naquele momento. Alguns técnicos, porém, demonstraram ser críticos tanto ao controle rígido previsto pelo Plano Diretor de 1979 (técnica 8), quanto a pouca ou nenhuma participação popular no processo de planejamento urbano (técnica 4).

A proposta sistêmica de planejamento teve pouca repercussão no contexto de uma cada vez maior ampliação dos problemas urbanos. Dessa forma, mesmo que os técnicos utilizassem todo o seu conhecimento para colocar em prática o sistema de planejamento previsto no Plano Diretor de 1979, esses não conseguiram controlar e muito menos planejar a cidade a partir de uma base de informações neutra, mesmo que essa base de informações fosse considerada um avanço na época.

Neste momento não havia espaço para a participação popular. A única participação prevista pelo PDDU de 1979 era a participação comunitária por unidade de planejamento, algo que, como demonstrou a técnica 4, desconsiderava totalmente que as relações sociais se constroem em territórios específicos, no caso, nos bairros e vilas da cidade.

Na próxima seção será analisado o pensamento e a concepção dos atores políticos sobre o começo da Administração Popular. É necessário dizer apenas que, com o fim da Ditadura Militar, na década de 80, a Secretaria passou a atuar cada vez mais com regularização de processos e cada vez menos com projetos urbanos (e muito menos

ainda com projetos urbanos para os setores carentes da cidade). É contra este tipo de planejamento urbano, pretensamente neutro e pouco eficiente na solução dos problemas urbanos, que os militantes da Administração Popular se opuseram.

## **5.2. O início do Governo da Administração Popular**

O partido dos trabalhadores (PT) originou-se no final do período da Ditadura Militar no Brasil<sup>42</sup>, momento em que um novo tipo de sindicalismo levou a formação de um novo partido político. As greves tiveram inicialmente um caráter fundamentalmente espontâneo de reivindicação salarial, mas passaram nos anos seguintes a ter um caráter mais político, com reivindicações pela cidadania plena e livre e democratização radical da sociedade. As greves operárias, a partir de 1978, inauguraram um novo estágio na história política brasileira, pois o próprio ato de fazer greve se constituía num desafio à ditadura e as suas leis.

A ascensão do operariado, neste momento, propiciou as condições favoráveis para o crescimento da influência da esquerda marxista no interior do movimento sindical e popular. Essa esquerda que era vinculada ao movimento estudantil, já estava presente nos meios culturais, nas oposições sindicais, nos movimentos sociais, na luta democrática pela anistia etc. Inicialmente, a esquerda estava dispersa, mas em acelerado processo de organização, visto que vários núcleos discutiam a necessidade de construção de um partido político legalizado.

Além dos sindicalistas, dois grupos políticos foram fundamentais para a formação do Partido dos Trabalhadores: os trotskistas e os militantes ligados aos movimentos sociais urbanos e rurais (movimentos que surgiram principalmente durante a década de 1970). A experiência teórica e prática dos grupos trotskistas, acumulada nos anos de luta contra a Ditadura, lhes permitiram influir decisivamente nos embates político-ideológicos em torno da construção e dos rumos do PT. O segundo grupo incluía as ações de pequenos grupos, às vezes no interior das estruturas da Igreja, ou em iniciativas autônomas, que buscavam novas formas de ligação com as pessoas comuns,

---

<sup>42</sup> Conforme Martinez (2007), no Brasil, nos anos 70 e 80, a dívida externa e o esgotamento do modelo de desenvolvimento levaram a uma grave crise econômica, com desemprego, inflação, baixos salários e queda na produção fabril.

inclusive com a formação de núcleos de educação popular sob a inspiração do método de alfabetização de adultos de Paulo Freire<sup>43</sup>.

Dessa forma, a riqueza ideológica no interior do PT foi potencializada tanto pela participação e apoio dos setores progressistas e populares vinculados à Igreja Católica (militantes de pastorais, das Comunidades Eclesiais de Base - CEBs, e dos movimentos de bairro etc.), quanto pela contribuição de intelectuais acadêmicos e pela adesão de parlamentares oriundos do MDB. Nesse processo, os sindicalistas foram os principais componentes que permitiram ao PT evoluir como um partido de massas vinculado aos trabalhadores, incorporando dezenas e centenas de novos militantes ao seu projeto.

O Partido dos Trabalhadores começou a sua trajetória política no país, reivindicando a construção de um poder político e econômico diferenciado, capaz de assegurar a liberdade de expressão e a organização e participação dos trabalhadores na condução dos rumos do país. Nos seus primeiros anos de atuação, o PT propôs a luta contra o capital e o ideal de uma sociedade sem explorados e exploradores juntamente a construção de um poder que estivesse enraizado nas bases da sociedade, isto é, junto aos movimentos populares, aos sindicatos e às demais formas de organização dos explorados. Para alcançar este objetivo, os Conselhos Populares foram apontados como importantes instrumentos de mudança política. Todo este esforço de transformação era traduzido como “luta pelo socialismo”. (MARTINEZ, 2007).

As eleições municipais de 1985 confirmaram a ascensão petista, com a legenda recebendo uma excelente votação nas principais capitais do Brasil. No final da década de 1980, o partido se consolidou, tornando-se o principal partido de oposição, com condições para disputar o governo central e se colocar como projeto político alternativo. O auge do seu crescimento foi o ano de 1989. Esse ano representou um momento privilegiado de disputa de projetos para a sociedade brasileira e também o início do governo da Administração Popular de Porto Alegre.

Na capital gaúcha, antes mesmo de começar o governo da Administração Popular, havia no interior do Partido dos Trabalhadores dois grupos importantes que queriam ter o controle das eleições e posteriormente o controle do próprio governo. O primeiro grupo era formado pelos integrantes da Democracia Socialista (DS), os trotskistas, maior corrente política no PT de Porto Alegre. O segundo grupo era formado

---

<sup>43</sup> Para maiores detalhes sobre os grupos que formaram o Partido dos Trabalhadores ver Silva (2005).

principalmente pelos integrantes das tendências Articulação e Nova Esquerda, isto é, pelos sindicalistas e grupos vinculados aos movimentos sociais urbanos.

No depoimento de alguns políticos que participaram do processo de eleição à prefeitura de Porto Alegre, aparece a ideia de que o grande objetivo da Frente Popular<sup>44</sup>, era buscar novos caminhos democráticos e participativos, contra o estado de coisas deixado pela Ditadura Militar, isto é, graves problemas sociais e urbanos. Um caminho que, como se verá a seguir, foi construído a partir de divergências e conflitos políticos internos.

Sobre os diferentes grupos políticos:

“E a grande questão que na jogada a gente teve, é que na campanha quem dominava o partido na época, eram os trotskistas, sobretudo a DS (Democracia socialista), que eram estudantes de classe média, mas gostavam muito da burocracia, sobretudo partidária. Então, assim, **o trotskismo tem uma vinculação muito forte com o aparelho, gostam muito do aparelho, o pessoal da igreja também. E no caso da DS, ela era hegemônica no partido, um grupo mais popular como o do Olívio, era visto mais como conservador, de uma forma, mais capitalista, liberal ou sei lá o que.** Era visto de tudo quanto era forma, eu fui encaixado de tudo quanto é coisa. **Então, a gente conseguiu neutralizar esse grupo radical do aparelho do partido e chamando o grupo do Tarso pra vir pra uma composição. (...) Imediatamente o Olívio assumiu e lançou o Tarso como vice para bloquear o acesso deles (DS) à prefeitura. E eles ficaram sem acessar a prefeitura até o final do governo.** A nossa ideia era lançar o Tarso pra prefeito pra continuar a nossa proposta, aí o Tarso fez uma articulação com a DS de novo, ficou com medo de perder a convenção do partido e trouxe o Raul, dizendo: “olha eu sou o prefeito e você é o vice, na próxima você é...”. Fez um acordo de gabinete e com isso eu resolvi romper quando eles entraram no partido (os trotskistas, mas especificamente a DS), ficaram quase 14 anos e não produziram mais nada de novo. Político 5 (grifos meus)

“No campo dos partidos que compunham a Administração Popular basicamente se conformaram dois setores: um setor que entende a validade de uma estratégia para o êxito da Administração Popular que estava, consignada pela noção de que deveria se colocar em prática um governo que

---

<sup>44</sup> A Frente Popular foi a coligação política formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), para disputar as eleições para a prefeitura de Porto Alegre em 1988.

priorizasse os investimentos, a qualificação dos serviços. **Afinal, é o que era fundamentalmente essencial para as camadas populares especialmente as camadas de menor renda, excluídas historicamente do processo de desenvolvimento sócio-urbano, conjugada com uma visão de universalidade que tem o Estado.** Essa era uma visão que se apresentou no processo de disputa: **uma visão que reconhecia a noção de universalidade, ou seja, o Estado tem funções que são não só permeadas pelos interesses de classe, mas também por interesses universais.** Isso quer dizer, por exemplo, que no caso de uma gestão municipal, a qualificação dos serviços, a busca por eficiência e eficácia ela tem que se dar para toda a cidade, **mas, ao mesmo tempo, a prioridade no que diz respeito a investimentos, a projetos, ela tinha que ser historicamente invertida, por isso se falou muito em inversão de prioridades e mecanismos, construção de instrumentos de participação que pudessem viabilizar essa inversão de prioridades, a partir de certa priorização estabelecida no diálogo e na participação popular.** (...) Então, essa era uma visão e essa visão ela se debateu, ela se confrontou muito com outra visão estratégica mais compartilhada por setores à esquerda do PT (no caso, principalmente pela DS), (...) (que) entendia, digamos fundamentalmente, a vitória da esquerda como algo inédito no plano local que deveria se dar **através de uma concepção de um governo a ser realizado para os trabalhadores, então uma concepção puramente classista, ou seja, um governo dos trabalhadores, que deveria ser realizado ou efetivado para os trabalhadores.** Essas duas visões se debateram muito fortemente no interior do campo das disputas internas e acabou vencendo essa visão que eu considero o fator chave para o êxito posterior da administração municipal, na medida em que se tivesse havido, no meu entendimento, essa outra estratégia de uma visão puramente classista, provavelmente isso teria levado ao isolamento da Administração Popular, já que o preconceito e o próprio cerco da mídia anti-esquerda, anti-PT era relativamente forte, apostando-se num fracasso da possibilidade e da competência da esquerda liderar”. Político 8 (Grifos meus)

“Na verdade nós estávamos inventando um governo novo, nós estávamos inventando o modo petista de governar. O que era o modo petista de governar? O nosso diferencial em relação aos governos anteriores, da ditadura e do Collares, que era o populismo que estava no momento anterior. **Então, teve todo um processo de reflexão, de reformulação de uma cultura política que tinha sido utilizada naquele período por mentes brilhantes como o Tarso Genro, o pessoal do PCB que tinha ficado durante todo esse tempo reprimido e que de repente tu tens uma oportunidade de experimentar o que é um governo democrático popular. Teve debates assim: se o governo é dos trabalhadores ou é pra cidade como um todo? Então, era uma reinvenção, uma ideia de inverter prioridades pra que a cidade ficasse mais justa, pra que não houvesse essa tradicional forma de governar para poucos.** Foi um período de muita formulação e a população tinha eleito, mas não tinha segundo turno na época, nós tivemos 33% dos votos, era uma conjuntura



muito adversa. Teve depredação nos ônibus, a estratégia inicial foi de confrontar todo o aparelho”. Política 2 (Grifos meus)

“A primeira discussão era o plano de governo. Qual era o plano? Como é que tu vai governar? Tinham alguns setores que queriam governar só para os setores populares. **Um dos primeiros enftretamentos do Olívio era governar para todos ou governar só para alguns? Para tu ver, não era uma coisa fácil de resolver e isso estava na cabeça de muitas lideranças do PT. Tinha uns que queriam conselho popular, tendo como exemplo os sovietes: “bom a população vai tomar pra si o poder popular que a prefeitura...”** E isso teve lá no debate. Político 9 (Grifos meus)

Assim, o depoimento do político 5 demonstra que o grupo político de Olívio Dutra, ao se aproximar do grupo político de Tarso Genro, acabou isolando o grupo da DS, que ficou fora do primeiro governo. Sendo que esta tendência somente começou a fazer parte do Governo da Administração Popular, no segundo governo, por atuação do próprio Tarso Genro.

Os políticos 2, 9 e 8, por sua vez, também afirmaram que no início da Frente Popular havia dois campos ou grupos que defendiam alternativas e estratégias de governo diferentes. O político 8 analisou com mais profundidade as diferenças ao afirmar que: o primeiro grupo (que era o grupo de Olívio) entendia e, portanto, afirmava, que os investimentos e a qualificação dos serviços deveriam priorizar os setores mais empobrecidos, sem deixar de atender os outros setores da cidade, devido à noção de universalidade que o Estado deveria ter.

Segundo este entrevistado, o segundo grupo (que era formado pelos integrantes da DS), ao contrário do grupo de Olívio, defendia que o governo da Administração Popular deveria ser um governo dos trabalhadores e, por consequência, os investimentos deveriam atender apenas os interesses e as necessidades desta classe social. Quem acabou vencendo o embate foi o primeiro grupo, o que na opinião do político 8 foi a chave do sucesso dos sucessivos governos da Administração Popular: uma visão que aliava a universalidade da ação do Estado com a priorização dos investimentos nos setores pobres da cidade.

Portanto, estes entrevistados lembraram que no começo da Frente Popular houve a coalizão política formada por alguns grupos políticos vinculados aos movimentos

sociais urbanos, que, somando forças, isolaram a Democracia Socialista (DS) retirando esta tendência da composição da chapa majoritária que, por consequência, ficou fora do primeiro governo. Assim, no governo de Olívio Dutra 1989-1992, a Articulação – força política do prefeito e a maior tendência no Estado – administrou as pastas mais importantes.

Contudo, como demonstra Filomena (2006)<sup>45</sup>, a DS paulatinamente foi abrindo espaços no governo da Administração Popular. E, mesmo que tenha perdido o debate acerca do perfil de governo da Administração Popular, quando defendeu um governo para os trabalhadores, o debate foi decisivo para a elaboração dos princípios que norteariam o Orçamento Participativo. Além disso, o autor demonstra que a partir do governo Tarso Genro, houve a polarização na divisão de espaços de governo entre a Articulação<sup>46</sup> e a DS. Sendo que a Secretaria de Planejamento Municipal foi dirigida inicialmente pela Articulação, depois nas duas gestões seguintes pela Articulação de Esquerda e no último governo pelo Amplo. Dessa maneira, em nenhuma gestão da Administração Popular a Secretaria de Planejamento foi conduzida pela DS. Portanto, os políticos, ou melhor dizendo, os militantes com cargo de confiança desta Secretaria, sempre estiveram vinculados muito mais aos interesses dos movimentos sociais urbanos do que a visão classista da DS.

### **5.3 As diferentes alternativas de planejamento de Governo**

Nesta seção analisam-se os diferentes caminhos políticos do início da Administração Popular. Nesse começo havia duas alternativas diferentes de planejamento de Governo e de planejamento urbano. A primeira proposta política ainda

---

<sup>45</sup> Filomena (2006) demonstra em sua dissertação de mestrado que a montagem dos arranjos político-institucionais nas várias gestões da Administração Popular (Olívio Dutra 1989-1991; Tarso Genro 1992-1996; Raul Pont 1997-2000; Tarso Genro e depois João Verle 2001-2004) nunca resultou de um processo de discussão consensual. Pelo contrário, sempre foi um processo competitivo entre as várias forças políticas que buscavam atender aos próprios interesses na conformação dos diferentes governos. Tampouco qualquer gestão esteve isolada das influências que recebeu dos meios políticos e sociais com os quais interagiu.

<sup>46</sup> O início do governo do Prefeito Tarso Genro (1993-1996) coincidiu com o fim da Articulação e com o início do processo de acordos internos que resultou na coalizão Fórum de Esquerda e no PT Amplo e Democrático.

dedicava um papel importante à Secretaria de Planejamento Municipal<sup>47</sup> na condução, não só do planejamento urbano, mas também no planejamento de Governo. A segunda proposta formou-se por oposição a primeira, principalmente por considerar as alternativas planejadas nos primeiros meses, como extremamente normativas, centralizadoras e não condizentes com a realidade financeira da prefeitura.

Os depoimentos seguintes detalham estes acontecimentos:

“Quando o Clóvis entrou no governo, ele foi direto viajar e eu assumi a secretaria no lugar dele. Ele ficou três meses na Europa para buscar recursos. Naquela ocasião, montamos um documento, **a ideia que se tinha era que a Secretaria do Planejamento ia fazer o planejamento municipal, como era o nome: Secretaria do Planejamento Municipal. Como se fala em planejamento, não era só planejamento urbano, era também planejamento financeiro.** (...) Na verdade, ele tinha a intenção de fazer essa síntese, mas houve uma ocasião, isso é uma questão que **o Clóvis tentou manter essa lógica, mas dentro do governo isso foi vencido, então se passou a parte financeira e administrativa para a Secretaria Municipal da Fazenda que na época estava com o João Roberto e lá ficou.** (...) Então, o Orçamento Participativo começou na SPM. A primeira reunião, eu lembro que tinha um engenheiro que era CC que estava coordenando a reunião na sala do conselho com as lideranças comunitárias das principais uniões de vilas e associações de moradores. Eu estava na sala de secretariado e ele saiu e disse: - está pegando fogo. Eu disse para ele: - mas o que tu espera? E ali começou, mas depois passou a ser coordenado, **se criou o GAPLAM, um Gabinete de Planejamento, junto ao núcleo do poder, esfriou um pouco a secretaria, na verdade esfriou bastante e passou tudo para o centro do governo a parte do Orçamento Participativo.** (...) O Clóvis era um quadro histórico dentro do partido, ele é um cara reconhecido na história do Partido dos Trabalhadores, para esfriar uma pessoa dessas é preciso alguém fazer e foi o Laerte que foi substituí-lo. Não é muito fácil substituir um Clóvis, mesmo por que ele tinha, entre nós, um respeito muito grande por que o Clóvis é uma pessoa idealista e isso é muito raro. Ele era um idealista. Quando o Clóvis saiu da secretaria o Laerte fez uma intervenção, um período de “tampão” enquanto traziam o Burmeister, que, por sinal, era uma indicação do Clóvis para o governo. E assim são os irmãos”. Político 1 (Grifos meus)

“O governo começou quando a gente conseguiu derrubar o Clóvis. **Na verdade o Clóvis era muito amigo do Olívio e ele era um urbanista e era ligado a carreira dos urbanistas, que eram tudo positivistas, que**

---

<sup>47</sup> Segundo Filomena 2006, a Secretaria do Planejamento Municipal era um órgão de ponta nos dois primeiros anos do Governo Olívio Dutra (1989-1992), pois entre suas competências estava a elaboração do orçamento financeiro da Prefeitura Municipal de Porto Alegre: função transferida para o GAPLAN no segundo ano deste governo (Fonte: Lei nº 6309 de 28 de dezembro de 1988).

**vinham de uma linha da ditadura, planos pros 50 anos, normas bastante neutras.** Enquanto ele fazia essas “bobageiras”, fazia seminário com os caras, o plano já estava em seis ou sete volumes. Nós lutávamos pra poder não quebrar a prefeitura, porque a prefeitura estava quebrada, mas eles tinham uma visão mágica, então tinham planos de desenvolvimento e tal. **O primeiro processo do ano do Governo foi fazer reforma tributária a nível local, que pudesse gerar receita, tendo receita a gente poderia discutir com a população, porque você gerar demandas da população e não poder responder é você estar causando suicídio e era o que eles faziam, só iam pras populações defender.** Então, por exemplo, nas primeiras reuniões do Orçamento Participativo, eles levavam as normas do orçamento: o que é receita o que é tributo, os tipos de tributos. Eles davam aulas sobre.... então a população ia embora, eles queriam limpar o esgoto, queriam lâmpada, asfalto.... os caras iam embora. **Quando conseguiu fazer esse processo a gente pegou uma coisa que a gente fez foi pegar o plano dele – um ano de discussão – chamamos o Olívio, botamos uma planta da cidade com todas as bandeirinhas, cada ação, cada projeto era uma bandeirinha no mapa. Então, fomos botando, a cidade ficou cheia de bandeiras, de tudo quanto é cor. Aí fomos ver, não tem verba. Sobrou duas bandeiras, duas bandeiras de limpar bueiro, que realmente existia verba no plano de cinco volumes deles. (...)**E aí a gente pode não ter mais a hegemonia dos técnicos e fazer um projeto estratégico para o governo. O Orçamento Participativo andou, conseguimos tirar o orçamento do plano diretor, o Laerte foi lá pra tirar o orçamento do plano diretor, o Laerte foi lá pra tirar até de fórceps! Foi lá e tirou, levou pro gabinete do prefeito o orçamento e deixou os caras só com o plano normativo, físico. E toda a concepção de plano integral era da ditadura. Político 5 (Grifos meus)

“Agora, por outro lado, havia uma visão também minoritária que ela se fez presente no setor de planejamento urbano, no próprio interior dos partidos da Frente Popular, inclusive no PT. **Até porque o PT tinha e o PCB também, arquitetos de muito respeito nos seus quadros, como é o caso do Demétrio Ribeiro e outros. Mas o próprio PT também tinha certa influência nessa área profissional dos arquitetos e urbanistas e, naquela ocasião, não houve uma diferenciação com os quadros técnicos que hegemonizavam a Secretaria do Planejamento. Com uma certa visão, no meu entendimento, tecnicista do processo de planejamento, na medida em que, de certa maneira, os técnicos compartilhavam de uma concepção de quase monopólio do saber sobre o planejamento a cargo dos profissionais da área.** Isso gerou uma crise na época, onde um quadro histórico do PT, um arquiteto como o Clovis Ilgenfritz, que era secretário do planejamento acabou saindo da administração e foi nesse contexto em que foi repensado o planejamento, tanto o planejamento urbano, quanto o planejamento global, que nós podemos chamar de planejamento estratégico da Administração Popular. Político 8 (Grifos meus)

“Na metade do primeiro governo decidiu-se criar o Gabinete de Planejamento, ligado ao Gabinete do Prefeito, e fui constituir a equipe, o

GAPLAN. Éramos três ou quatro pessoas. Uma parte do projeto do GAPLAN não andou, era fazer o planejamento estratégico, então ele virou o controle orçamentário. Só controle orçamentário, que é o que ele virou. Quando era vinculado a SPM, era o setor de Orçamentos e Gastos e **tinha justamente esta função que acabou. O planejamento de longo prazo que a SPM viveu e que até hoje os funcionários mais antigos tem saudades é o planejamento que não responde. É um planejamento normativo, burocratizado, muito autoritário e que tinha por base muito dinheiro do governo federal dos anos 70, os planos da região metropolitana, as grandes obras de engrenagens, etc. Então, tinha dinheiro.** Quando se passou a lidar com uma cidade que não tinha dinheiro. Quando, na verdade, tem que incorporar uma situação, por exemplo, como era a década de 90, eu estava lá e a de 2000 de falta de recursos, também, quando tem que incorporar que era o programa do PT o protagonismo das comunidades, dos grupos de interesse: de todos não só empresariais aquele planejamento também se quebrou, não dava conta. **Mas, no combate a ele, também tinha certa opinião de planejamento nenhum. Vai se descobrindo que as coisas não têm dois lados. Tem mais que dois lados. Nem era aquele planejamento, nem era o não planejamento ou tudo estava errado, mas acho que o poder público precisa recompor a capacidade de planejar.** Político 7 (Grifos meus)

Como os entrevistados declararam acima, houve um confronto interno na Administração Popular poucos meses depois do início do Governo. Como o político 1 afirmou, o primeiro secretário, Clóvis Ilgenfritz assumiu a direção da Secretaria de Planejamento Municipal e, a partir de várias reuniões com a equipe técnica e política, elaborou o PAG (Plano de Ação Governamental) um plano com intenções, princípios urbanos, ações e detalhamento financeiro. Contudo, alguns gestores não estavam satisfeitos com os rumos políticos do Governo. Como afirmou o político 5, o grupo que não estava satisfeito com o PAG, comprovou através da colocação de “bandeirinhas” em um mapa da cidade, que não havia verbas suficientes para se concretizar o plano. Nas palavras do entrevistado: *“Sobrou duas bandeiras, duas bandeiras de limpar bueiro, que realmente existia verba no plano de cinco volumes deles”*.

Portanto, este grupo considerava o plano proposto por Clóvis Ilgenfritz (elaborado pela equipe técnica e política a partir de um intenso processo de discussão), totalmente descolado da realidade financeira da prefeitura. Além disso, o grupo considerava que o plano apresentava uma visão *“tecnicista do processo de planejamento, na medida em que, de certa maneira, os técnicos compartilhavam de uma concepção de quase monopólio do saber sobre o planejamento”* (Político 8). No

resultado final deste confronto, o secretário Clóvis Ilgenfrits saiu da SPM e o Orçamento Participativo passou a ser o carro chefe do planejamento de Governo. Com isso, mudanças importantes foram introduzidas na organização administrativa da prefeitura.

Entre as mudanças introduzidas na estrutura organizativa da prefeitura, a saída do setor de Orçamentos e Gastos da Secretaria de Planejamento foi, a julgar pelo entendimento dos atores, a mais importante. Com isso, o confronto entre os atores políticos e técnicos começou de fato. Nesse momento, portanto, aconteceu a maior parte dos conflitos entre os atores.

Dessa maneira:

**“Houve conflitos especialmente nessa área do planejamento urbano, que foi o conflito mais evidente e mais, digamos, com caráter antagônico, no sentido de que as possibilidades de diálogo elas foram pequenas, por exasperação de ambos os lados, eu diria. Porque, por um lado, se tratava de uma novidade e da necessidade de se estabelecer um rompimento com aquela tradição.** Então, todo o rompimento ele é traumático e foi traumático na época, ou seja, os secretários de planejamento que assumiram depois do Clóvis Ilgenfritz tiveram muitas dificuldades para ter uma aceitação do corpo técnico, viveram um dilema interno constante de tensão, de tensionamento, especialmente nessa área. **Por outro lado, me parece que posterior a esse tempo, houve até uma certa aproximação e até um certo reconhecimento da necessidade de qualificar o planejamento urbano, inclusive com alguns técnicos, de certa maneira, se convencendo da superação daquele planejamento puramente normativo e adotando uma concepção mais de gestão urbana, o que de certa forma permitiu uma reaproximação.** Por outro lado, a Administração Popular, não numa autocrítica explícita, não se encontra escrito isso, mas acho que depois do primeiro embate, quando houve uma negação de caráter, uma negação da importância dos critérios técnicos, por exemplo: para definir quais são os critérios para definir as prioridades no Orçamento Participativo, nos primeiros dois anos, três anos talvez, praticamente se negou qualquer critério de caráter técnico, depois gradativamente, houve cada vez mais, a assimilação de critérios técnicos, que hoje estão até em demasia, pro meu entendimento. (...) Mas afinal, **houve muitos conflitos nesse sentido, e eu acho que isso é algo inerente a gestão pública, essa tensão entre critérios técnicos ou conhecimento técnico, melhor dizendo e outros saberes, sejam eles advindos dos critérios políticos, de quem tem legitimidade por ter passado por um processo eleitoral. E, por outro lado, o saber das comunidades, da população em geral, seja um saber especializado, seja um saber prático, me parece algo inerente e não há como escapar disso. A questão é como encontrar uma administração adequada para esse tipo de tensão e de conflito.** Político 8 (Grifos meus)

**“Ah, foi pau! Foi pé na porta e tirar a fórceps. Eu, por exemplo, tive ameaça de morte várias vezes, de andar com segurança. Quando sai de lá tudo era uma festa, três dias de duração. Eu sou visto como um demônio. Enchi os elevadores de pobre, papeleiro e tal. A unidade que trabalhava com favelas lá era a que tinha mais dinheiro e eles se achavam, se intitulavam a elite cerebral, o cérebro da cultura. Depois do prefeito eles decidiam o que fazer. Cento e vinte arquitetos, não sei quantos engenheiros, uma estrutura imensa pra fazer planejamentos normativos, foi terrível. Mas foi bom, inquéritos administrativos tive uns três, inclusive com bolinha de papel. Porque, na verdade, a gente tinha uma articulação com o PT de São Paulo que estava reformulando o Plano Diretor e porque tinha mais cultura de política pública do que nós. Então a minha ponte era muito com o PT de São Paulo. Lá eles tinham todo um plano, de repensar os conceitos de Plano Diretor, depois a gente criou o Estatuto da Cidade, que foi disputa nacional. No Estatuto da Cidade não se falava em desenvolvimento urbano, falava em cidades. Pela primeira vez, nós fizemos uma carta que define direções, sobre as cidades e o Brasil sem o conceito de urbano. Então foi uma coisa muito integrada e quando foi derrotada a proposta de São Paulo, eles fizeram cartazes imensos e pregaram na parede do elevador, a Folha de São Paulo, aí eu peguei, amassei e joguei lá no fundo da sala e eles fizeram inquéritos administrativos contra a minha agressão física. Eu respondia inquéritos até nisso. (...) Na verdade eu tinha conflitos com o partido, com o governo e com os técnicos. Então o que me segurava? Uma base social. Político 5 (Grifos meus)**

**“É, na verdade nós éramos uma tropa de choque, porque a gente vinha com um ideário completamente estranho pra aquele planejamento tecnocrático. A gente vinha falando em cidade real, em democratizar a gestão e vamos combinar que a gente tava saindo da ditadura e tava completamente... vamos dizer assim, fora de moda e aí tinha uma coisa que estava entrando na moda, e daí deu um choque. E o político 6<sup>48</sup> tinha um estilo super tropa de choque de ser, nenhuma diplomacia, a estratégia era de confrontação, não era de cooptação, acomodamento ou conciliação. Eu, particularmente fui construindo outras estratégias ao longo da vida, mas quando o grupo começou era isso mesmo, tanto que o político 6 acabou saindo do governo”. Política 2 (Grifos meus)**

**“Cheguei ao DEMHAB e o programa que tentava romper com a estrutura, com a forma de trabalhar... foi criado tudo com CCs, sem ter grade técnica, sabe. Aí, pelo outro lado, os técnicos com receio assim. Eu senti muito isso, porque eu era uma CC técnica e aí, a resistência inicial: “não, tu é CC, tu não sabe nada, tua função é política. “Da técnica sabemos nós.”. O início foi bem difícil, foi bem difícil mesmo, assim. E eu acho que tiveram ranços que perduraram bastante. Eu acho que**

---

<sup>48</sup> Como se optou por não identificar os entrevistados, quando estes são citados pelos outros atores ao invés do nome da pessoa em questão, colocou-se a classificação correspondente (TÉCNICO 1 a 11 ou POLÍTICO 1 a 10).

no DEMHAB, eu tenho uma leitura. (...) Eu acho que no DEMHAB, onde tu tá lidando muito com o conflito imediato, ali, aquela comunidade demandando, que é uma atividade fim que têm que dar resposta, essas situações são menores. Se tu vais pra esfera do planejamento, quando eu fui pro planejamento, eu me senti no ninho das cobras, porque eu acho que tem mais jogo, tem mais tempo, tem mais... No DEMHAB tu tinhas que fazer, acabava todo mundo se envolvendo. (...) Eu não tava na SPM, mas teve toda a discussão com a entrada do próprio processo do OP. E que foi, se esvaziou, os técnicos se sentiram esvaziados pelo Orçamento Participativo. **Os técnicos se sentiam esvaziados, porque o povo não tem que falar sobre a cidade. Quem fala sobre a cidade, quem planeja a cidade, quem estudou pra isso, essa era a leitura dos técnicos.** E o governo não soube trabalhar essa diferença, não soube ganhar isso. (...) Então, olha só o que eu acho é que **o teu conhecimento técnico te dá os instrumentos, te dá às condições de análise, te dá possibilidade, te impõe limites e tu tens que reconhecer o limite. E isso tem que ser levado para o universo da negociação. Tu tens toda uma leitura das possibilidades, das dificuldades e isso vai para o universo da negociação e nessa negociação a técnica é uma ferramenta.** (...) Quando a gente entrou, eles tinham uma visão de planejamento tecnocrática. Isso era fundamental pra eles, sabe uma visão tecnicista do planejamento urbano. Por exemplo, com uma ojeriza a ideia de Orçamento Participativo, como uma coisa totalmente sem pé nem cabeça. **Só que eu acho que isso se transforma pra maior parte deles, há um processo pedagógico de transformação de seus próprios valores, onde eles passam a incorporar o próprio discurso da participação popular.** Ou seja, eu não acho que isso seja fixo. Eu acho que esse período de 16 anos de Administração Popular, teve um profundo impacto sobre o corpo técnico da Prefeitura de Porto Alegre, que acho que nesse momento sofre um pouco nas mãos deste outro governo (FOGAÇA). Política 6 (Grifos meus)

É possível concluir a partir dos depoimentos acima, que os políticos entraram em conflito com os técnicos principalmente devido às diferenças políticas e ideológicas acerca do planejamento urbano. Na concepção dos políticos, os conflitos aconteceram porque os técnicos possuíam uma postura tradicional de planejamento que se mostrava ineficaz na solução dos problemas urbanos, principalmente os problemas dos setores pobres e carentes de infraestrutura, que deveriam ser prioritários. E, além disso, os técnicos posicionaram-se, pelo menos inicialmente, contrários ao Orçamento Participativo e a participação popular. O adjetivo tecnocracia era utilizado justamente para reforçar o caráter não participativo do trabalho técnico.

Mas, pelo menos uma parte dos atores considerou que houve um excesso, uma exasperação neste início. E isto porque a estratégica não foi buscar o consenso, mas sim,



o conflito. E este conflito aconteceu porque os atores políticos tomaram para si não só a responsabilidade política, mas também, a responsabilidade técnica pelo planejamento urbano. Por consequência: *“os técnicos se sentiram esvaziados pelo Orçamento Participativo”* (política 6), e devido ao rompimento, os secretários da SPM seguintes tiveram *“muitas dificuldades para ter uma aceitação do corpo técnico, viveram um dilema interno constante de tensão, de tensionamento, especialmente nessa área”* (político 8).

O ponto de vista dos técnicos, que será exposto a seguir, confirma as dificuldades de entendimento que havia nesse momento, pois estes não só participaram, mas coordenaram a elaboração do Plano de Ação de Governo do secretário Clóvis Ilgenfritz. Um plano que foi elaborado com a participação de diversos técnicos da SPM e de outras Secretarias. Assim:

**“Por que, o PT chegou no governo com uma carta de intenções, na realidade, ele dizia que aquilo era um planejamento, mas era uma carta de intenções. Eram grandes intenções... Como é que se concretiza isso? Uma das coisas é trabalhar a estrutura da prefeitura municipal de uma forma integrada. O que ia proporcionar isso? O PAG e aí nós demos ações, como funcionária eu conhecia quase todas as ações da prefeitura e eu dizia: nós temos várias ações boas dentro da prefeitura então, tem que ser coordenadas, integradas, não adianta fazer pavimentação ali se não integra com o esgoto, não integra com outra coisa, enfim, exemplos bem banais. (...) Para mim, o grande lance daquilo (a formulação do PAG) foi criar consciência dentro do órgão. As pessoas diziam: mas eu nunca tinha pensado nisso, nunca tinha visto que isso poderia ser feito por aqui, desta forma, integrar, é muito melhor fazer assim. Para mim, o grande lance foi este: fazer as pessoas despertarem para isso, fazer o Humaitá, como foi feito na época. Todos trabalhando articuladamente, fazer um IAPI: todos trabalhando juntos para tentar remodelar, mas que acabou não saindo do papel, hoje poderia estar saindo, o que não aconteceu. Hoje tem, inclusive, linhas de financiamento para a coisa acontecer e tudo morreu, as coisas morrem, é impressionante. (...) O PAG tinha uma função de coordenação, era uma coordenação técnica, de ações para sistematizar um programa, para poder escolher prioridades, para poder alimentar o Orçamento Participativo, essa era a ideia. Alimentar com coisas assim: olha, tem tanto de pessoal sem esgoto contra isso aqui. Enfim, para poder ter alternativas de escolhas das prioridades, essa era a ideia, mas isso aí não conseguiu ser passado, até eu acho que houve um esforço de todos para tentar passar esta ideia, mas a coisa ficou em um emocional tão carregado, tão carregado que chegou a um ponto que não deu. O Tarso não podia sair porque era vice-prefeito e ia ficar sempre, então sai o Clóvis. Técnica 4. (Grifos meus)**

“O Clóvis era uma pessoa que tinha uma cabeça bem de arquiteto, de planejador e houve um conflito dele muito grande com o Tarso, porque de certa forma, era uma disputa de poder pra ver quem seria o sucessor do Olívio e aí o Clóvis perdeu a disputa. Então, nessa época a gente estava fazendo uma série de projetos novos, eu coordenei assim, uma meia dúzia de projetos estratégicos pra aquela época, dentro da nossa supervisão. **Nós tínhamos projetos pra fazer os planos locais participativos dentro da cidade, organização por vizinhança. Eram projetos vinculados à participação dentro do planejamento e de recuperação de vilas populares também, ligadas a questão da habitação popular e alguns projetos de alteração do Plano Diretor, na área de transporte. (...) A gente trabalhava muito em equipe, era muito bom e ele tinha uma visão técnica muito apurada, foi um bom secretário. (...) o PAG era uma bandeira que, na verdade, já nasceu morta, porque a cara da Administração Popular tinha um caráter mais centralizado politicamente, apesar da questão da busca do Orçamento Participativo, do planejamento participativo e tal, mas, politicamente o núcleo era o gabinete do prefeito e muito do vice-prefeito.** E aí o Clóvis quis puxar uma parte desse núcleo de poder pra dentro da Secretaria de Planejamento, esse foi o grande erro estratégico dele, porque ele quis acreditar naquela proposta de planejamento, que estava no Plano de 79, como uma coisa intocável e não era! Tanto que em 79 ele foi aprovado em parte, porque aquela proposta daquele modelo de planejamento era uma proposta que tirava o poder do prefeito e colocava na Secretaria de Planejamento a definição de estratégias de governo e o Clóvis defendeu isso. Ali, ele se ralou! Porque isso é óbvio, não apenas o Olívio não queria, como o Tarso também não. E o Tarso começou a disputar isso botando iniciativas, botando o ônibus que a gente chamava de “Ônibus da Alegria”, que era uma espécie de Orçamento Participativo dentro de um ônibus, que passava pelas regiões. Técnica 11 (Grifos meus)

“A Secretaria de Planejamento não se transformou muito, eu diria que quando entrou o PT se tentou fazer uma coisa que eu achei até interessante **que é uma gestão transversal. O PAG tentava pregar um pouco isso, e um dos programas super legais foi o Guaíba Vive e para mim, foi um dos programas que deu super certo como proposta de gestão transversal porque ele tinha uma gerência, tinha uma ação inter setorial, o que foi sempre um desafio, a integração por setor de conhecimento, e ele tinha uma estrutura de gestão para tomada de decisão que era um grupo de secretários que se reunia lá no Centro e deliberava sobre coisas então tinha ações urbanísticas, ações de turismo, etc. Tinha os subprogramas, foi uma experiência de programa que deu super certo e ajudou a romper com o estabelecido que era um pouco o desafio do PT: romper com o poder, entrar em coisas que estavam super consolidadas e dar uma desmanchada.** Mas, o problema foi, que se desmanchou e não se conseguiu construir outra coisa ao longo destes anos todos e o planejamento urbano foi perdendo muito as suas funções: primeiro saiu o orçamento e se criou um Gabinete de Planejamento

lá no centro, e conforme iam se dando os conflitos, ia saindo daqui, atividades saíram daqui e foram para a SMAM, para a Cultura, para a PGM, para a EPTC. Então, a secretaria neste tempo foi perdendo pessoas, ou por morte ou aposentadoria e não teve renovação e agora tu vê como está isto aqui, uma sala vazia. Técnica 8. (Grifos meus)

Na concepção desses técnicos, o plano elaborado nos primeiros meses da Administração Popular tinha uma configuração diferenciada tanto de planejamento de Governo quanto de planejamento urbano. No entendimento da técnica 4, a formulação do plano propiciou o trabalho em equipe, a integração dos temas, o pensar a cidade juntos: *“Para mim, o grande lance foi este: fazer as pessoas despertarem para isso, fazer o Humaitá, como foi feito na época. Todos trabalhando articuladamente, fazer um IAPI: todos trabalhando juntos para tentar remodelar”.* (técnica 4). Através do depoimento da técnica 11 foi possível verificar também que o plano previa: planos locais participativos dentro da cidade com organização por vizinhança; projetos vinculados à participação dentro do planejamento; a recuperação de vilas populares, ligados à questão da habitação popular e, inclusive, alguns projetos de alteração no Plano Diretor na área de transporte.

Outro aspecto diferenciado que havia no PAG era a ideia de gestão transversal. Um dos programas previstos pelo PAG e que continha à ideia de gestão transversal era o programa Guaíba Vive. Na concepção da técnica 8, este programa deu certo porque: *“ele tinha uma gerência, tinha uma ação inter-setorial, o que foi sempre um desafio, a integração por setor de conhecimento, e ele tinha uma estrutura de gestão para tomada de decisão que era um grupo de secretários que se reunia lá no Centro e deliberava sobre coisas, então tinha ações urbanísticas, ações de turismo, etc.”* Assim, na visão dessa técnica, o programa Guaíba Vive estava de acordo com o princípio básico da Administração Popular de romper com o estabelecido. Esse programa, que estava no Plano de Ação de Governo foi um dos poucos que não foi engavetado.

Por outro lado, os técnicos demonstraram que o objetivo principal de terem destituído o primeiro secretário deve-se fundamentalmente a motivações políticas. Como afirmou a técnica 11, havia a disputa sobre quem seria o próximo candidato a prefeito pela Administração Popular e tanto Tarso Genro quanto Clóvis Ilgenfrits eram candidatos. No cabo de forças que houve entre o PAG defendido pelo Clóvis e o

Orçamento Participativo defendido pelo Tarso, quem saiu ganhando pessoalmente foi o segundo, que realmente se tornou o segundo prefeito da Administração Popular.

A técnica 11 tem uma concepção diferenciada sobre os motivos pelos quais o PAG não foi considerado uma alternativa de planejamento condizente com os princípios do Governo. No entendimento dessa técnica: *“o PAG era uma bandeira que, na verdade, já nasceu morta, porque a cara da Administração Popular tinha um caráter mais centralizado politicamente, apesar da questão da busca do Orçamento Participativo, do planejamento participativo e tal, mas, politicamente o núcleo era o gabinete do prefeito e muito do vice-prefeito”*. Portanto, o primeiro secretário pretendia tornar a SPM central na estrutura administrativa do governo, algo que a manteria como uma “supersecretaria”, o que não foi visto com bons olhos pelos demais integrantes do governo, pois *“aquela proposta daquele modelo de planejamento era uma proposta que tirava o poder do prefeito e colocava na Secretaria de Planejamento a definição de estratégias de governo e o Clóvis defendeu isso”* (técnica 11).

Se as técnicas 8 e 11, apontaram importantes projetos previstos pelo PAG. O depoimento a seguir, da técnica 9, demonstra que nem todos os técnicos tiveram uma visão positiva sobre as tentativas de planejamento nos primeiros meses da Administração Popular. Na opinião dessa entrevistada o plano proposto pelo primeiro secretário da SPM não funcionou porque foi elaborado de forma muito participativa. Além disso, não se equacionou os investimentos aos recursos disponíveis:

*“Foi na época do primeiro secretário. Foi com um amadorismo e envolveu todos. (...) Ele começou com um plano de governo, a tal ponto que ele caiu junto com o plano de governo dele. Foi tão amador o trabalho dele dentro da secretaria que o PT tirou ele. A Secretaria tinha um papel dentro da estrutura administrativa antes do Collares, **o poder do caixa da prefeitura**, dos investimentos da prefeitura, estava na Secretaria do Planejamento, a estrutura dela era uma técnica de planejamento e tinha os “cabeças” respeitados dentro da prefeitura e **tinha o braço financeiro** que passava todo o investimento da prefeitura na decisão deste braço financeiro para o planejamento. **Quando entrou o PT, se defendia no planejamento de que o plano de governo de investimentos teria que vir via Secretaria do Planejamento, por que seu papel na estrutura da prefeitura era definir a política urbana e seus investimentos. O Clóvis entrou, o pessoal novo do PT, sem a menor experiência em administração pública. Eles ampliaram uma discussão envolvendo todos os técnicos da prefeitura, foi o primeiro grande erro. Os técnicos da prefeitura nunca tinham participado do plano de governo, foi uma abertura fantástica,***

**só que virou um somatório de erros. O plano de governo não tinha estrutura, nós mesmos, na metade do caminho, chegamos a conclusão que não resultaria em nada, simplesmente o plano de governo não tinha recursos. Ninguém olhava pelo ponto do recurso: quanto eu tenho? Ao invés de: qual é o plano que eu vou fazer? Não, sentava e todos pediam o que queriam. Imagina chegar e perguntar para cada um, de cada órgão da prefeitura: desde compra de carro, construção de prédios, todos diziam o que gostariam de fazer.** A primeira coisa que o prefeito fez foi colocar no lixo este ano de trabalho, que não serve para nada, é uma mera lista de desejos, e não um plano de governo. Caiu o secretário e iam fechar a Secretaria do Planejamento. Foi tal fracasso, que veio um interventor para fechar a Secretaria. (...) Foi um trauma, a Secretaria do Planejamento nunca mais se recuperou. Técnica 9 (Grifos meus)

É possível concluir, a partir dos últimos depoimentos, que nos primeiros meses do governo da Administração Popular existiu um ambiente propício à discussão técnica e política sobre os rumos do novo Governo. É transparente que havia uma relação amigável entre a primeira equipe política que assumiu a direção da SPM, cujo responsável era um arquiteto de formação e os técnicos da Secretaria. Neste momento, os técnicos participaram do processo de formulação do PAG e inclusive apontaram projetos e ações diferenciadas que apresentavam uma conotação transversal e participativa de planejamento urbano. Portanto, nestes primeiros meses houve a possibilidade de entendimento e de consenso entre os atores técnicos e políticos. Porém, por não aceitarem os princípios políticos do novo governo, alguns técnicos se mantiveram distantes.

Como foi apontado pelos atores políticos, com a ruptura introduzida no segundo ano do governo e a entrada de um secretário “linha dura”, que tinha o objetivo de “*tirar o orçamento do plano diretor*” e se fosse necessário “*até de fórceps*” tirando da SPM o planejamento de Governo (orçamento) deixando-a apenas com o planejamento urbano (Plano Diretor), muitos conflitos surgiram entre os dois grupos de atores. Principalmente entre os defensores dos princípios políticos da Administração Popular com os defensores do planejamento urbano físico territorial.

A ruptura introduzida pelo governo da Administração Popular revela a necessidade de mudança na forma técnica e científica, e pretensamente neutra, de como se fazia planejamento urbano. E também, uma mudança com relação ao objeto do planejamento, no caso, não mais o centro e os bairros consolidados, mas sim, os setores pobres e carentes de infraestrutura urbana, inclusive as vilas no centro da cidade.

Portanto, os políticos e gestores públicos da Administração Popular foram contrários a uma tradição de planejamento urbano que, num contexto político autoritário, se consolidou numa ação normativa e sistêmica que aumentava o processo de exclusão social, na medida em que estabelecia regras e índices urbanos rígidos e inclusive expulsava a população das vilas centrais para áreas periféricas da cidade.

Pode-se observar que durante o período da Ditadura Militar, a julgar pelos depoimentos dos técnicos que foram analisados neste capítulo, o planejamento urbano tinha como principal objetivo a tecnificação do mundo da vida, ou seja, através da racionalidade técnica e sistêmica objetivava-se a conformação do mundo da vida, no caso, da conformação de diferentes lugares da cidade às determinações do I PDDU (I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano). Um Plano que tinha uma proposta de desenvolvimento territorial muito descolado da realidade concreta da cidade e onde não havia espaço para a participação popular no processo de planejamento urbano.

Além disso, foi possível concluir também que, mesmo que os técnicos tentassem a partir do I PDDU controlar as ações urbanas, na prática, a cidade e seus diferentes espaços, seguiam seus próprios rumos. Portanto, o desenvolvimento urbano que os planejadores do urbano pretendiam não estava, nem nunca esteve em consonância com as formações sociais existentes porque seguia um plano abstrato de planejamento. Lembrando o pensamento habermasiano de que as instituições sociais e as próprias ações sociais somente se realizam plenamente se elas estiverem devidamente ancoradas no mundo da vida, isto é, nos seus diferentes grupos e conformações sociais, é possível afirmar que o planejamento urbano durante o período da Ditadura Militar, sempre ficou muito aquém da realidade social, enquanto os problemas urbanos aumentavam progressivamente.

Quando a Administração Popular assumiu o governo, inverteu ou pelo menos tentou inverter a tendência de racionalização e tecnificação do mundo da vida, com a institucionalização da participação popular nos processos de planejamento urbano e a realização de investimentos nos setores pobres da cidade através da dinâmica do Orçamento Participativo. Assim, com o OP houve a introdução de um meio propício para que pessoas comuns, militantes e técnicos, ao participarem da metodologia deste instrumento, pudessem chegar a um determinado consenso sobre os investimentos a serem feitos.

Assim, ao incorporar a participação popular no processo de decisão dos investimentos urbanos e realizar investimentos nos setores mais pobres da cidade, os políticos da Administração Popular acreditaram estar realizando um planejamento urbano coerente com seus princípios políticos e ideológicos. Algo que na prática não foi tão fácil assim, visto que, para muitos entrevistados, o Orçamento Participativo não pode ser considerado uma atividade completa de planejamento urbano.

## **CAPÍTULO 6 - O Orçamento Participativo e a busca pela igualdade social**

O objetivo principal deste capítulo é analisar o entendimento e a concepção dos atores sobre as principais mudanças urbanas introduzidas pelo governo da Administração Popular em termos urbanos: o Orçamento Participativo, a participação popular e o programa de regularização fundiária. É necessário, porém, fazer algumas considerações iniciais sobre as motivações políticas e ideológicas dos atores.

Em um período de nove anos, de 1990, ano de criação do Orçamento Participativo, a 1999, ano em que o 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi promulgado, o planejamento urbano em Porto Alegre passou por profundas e significativas mudanças, tanto na compreensão, quanto na prática de planejamento urbano. A redemocratização do poder público, a participação popular e a prioridade de investimento nos setores mais carentes da cidade, trouxeram importantes consequências para o planejamento urbano, e, portanto, para a ação dos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal. Para alguns técnicos as mudanças foram consideradas positivas e, inclusive, importantes para se alterar as práticas tradicionais de planejamento urbano. Mas, para outros técnicos, as mudanças só contribuíram para acabar com o planejamento urbano historicamente feito na cidade.

Como se poderá comprovar nos depoimentos apresentados neste capítulo, a motivação básica dos políticos era a necessidade de justiça e a busca pela igualdade social. Deste modo, os políticos da Administração Popular pretendiam garantir aos habitantes mais empobrecidos da cidade, não só melhores condições de vida, mas também a cidadania, isto é, a possibilidade de participação política. Participação que se estenderia, não apenas sobre a decisão dos investimentos urbanos, mas também sobre os rumos da cidade.

Portanto, pode-se perceber que o pensamento dos atores políticos contém o princípio da igualdade de oportunidades, ou de chances, ou de pontos de partida. Como já foi apresentado, por meio das ideias de BOBBIO (1996) e (2007) sobre os valores da democracia, o princípio da igualdade de oportunidades está relacionado à necessidade de colocar todos os membros de uma determinada sociedade na condição de participar



da competição pela vida, ou pela conquista do que é vitalmente mais significativo, a partir de posições iguais. Mesmo que, para colocar nas mesmas condições de partida indivíduos desiguais por nascimento, seja necessário favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é, introduzir artificialmente, ou autoritariamente, discriminações que de outro modo não existiriam.

No depoimento dos políticos está explícito que é necessário lutar contra as desigualdades sociais. O que fundamenta este pensamento é o sentimento da solidariedade e da fraternidade que os políticos, de maneira geral, apresentam com relação aos mais pobres e desiguais. Utilizando o pensamento de Honneth (2003) pode-se afirmar que os políticos interpretam os problemas urbanos dos mais pobres como uma lesão coletiva que os afetava pessoalmente, sendo capaz de motivar a sua ação. É esta interpretação moral que fundamentou a ação dos políticos contra os técnicos no início do governo da Administração Popular, como foi apresentado no capítulo anterior.

Alguns técnicos compartilham com os políticos, tanto da necessidade de justiça social, quanto da necessidade de agir pelo princípio da igualdade de oportunidades. Contudo, alguns técnicos são contrários ao princípio de que a desigualdade de uma ação, principalmente de uma ação urbana, pode tornar-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que ajusta uma desigualdade anterior. Para estes técnicos, privilegiar os mais pobres é negar a todos os indivíduos de uma cidade oportunidades de ações urbanas. O planejamento urbano não pode, portanto, ser um instrumento político de justiça social, na medida em que este não pode pensar apenas uma parte da cidade.

No pensamento destes técnicos o Estado não deve priorizar um determinado grupo social, mas sim, garantir que todos os indivíduos tenham as mesmas oportunidades. Portanto, determinados técnicos defendem a manutenção dos direitos civis, no caso, do direito aos serviços e investimentos na cidade para todos os indivíduos indistintamente, mesmo que com isso acabem privilegiando alguns grupos sociais em detrimento de outros<sup>49</sup>.

É preciso explicar que, mesmo que os políticos e também alguns técnicos defendam a ampliação dos direitos sociais e da cidadania para os grupos sociais mais

---

<sup>49</sup> Ao não garantir a ampliação dos direitos sociais e a cidadania para os grupos mais desfavorecidos, alguns técnicos, em nome de uma pseudo-neutralidade, afirmam que os investimentos urbanos e o planejamento urbano devem ser feitos para todos os indivíduos. Mas, historicamente a ação em planejamento urbano feita no Brasil em geral e em Porto Alegre em particular, em nome da universalidade apenas favoreceu os interesses dos setores mais influentes da cidade em detrimento dos setores mais empobrecidos.

desfavorecidos, estes não esquecem a função de universalidade que o Estado deve ter, princípio básico que o governo da Administração Popular segue desde o início da Frente Popular, como foi mostrado no capítulo anterior. Assim, estes priorizam os serviços e investimentos urbanos para os setores mais carentes de infraestrutura, mas não deixam de fazer investimentos e serviços nos setores consolidados com melhores condições de infraestrutura.

Antes de analisar os depoimentos é importante sublinhar que, passados mais de vinte e dois anos do início do Orçamento Participativo, mesmo os atores políticos mais identificados com os princípios políticos da redemocratização e da participação popular, apresentaram críticas ao Orçamento Participativo.

### 6.1 Os políticos e sua convicção a favor da participação popular

A maioria dos atores políticos considerou o Orçamento Participativo e a participação popular de forma positiva, mas que apresenta problemas em sua metodologia:

“O orçamento participativo acho que é superimportante, sem palavras. Acho que mudou muito a ação do governo com a sociedade civil, em especial, com as comunidades de baixa renda em Porto Alegre. **Mas, acho que o Orçamento Participativo acabou se agigantando um pouco e sufocando um pouco os conselhos setoriais. Houve certo momento em que havia uma... acho que é hipertrofia (...), uma hiper valorização, uma certa arrogância dos conselheiros na ação com outras esferas importantes no processo de democratização.** Eu acho que um dos pontos fracos das críticas que se pode fazer, eu acho que o sistema de democratização da gestão, onde isso deveria ter sido melhor pensado”. Política 2 (Grifos meus)

“Essa ruptura (que o OP proporcionou), de certa maneira, demonstrou a necessidade de elaboração de outra visão de planejamento urbano. Por outro lado, o projeto que era democratizar a gestão pública, por meio da participação popular e com o sucesso do Orçamento Participativo, isso acabou de certa forma enfraquecendo a construção de uma visão mais global de planejamento urbano”. (...) Mas, afinal, **o OP ele é parte do planejamento urbano, na medida em que ele indica, talvez até com conhecimento que às vezes não é compartilhado por setores especializados. Questões que são de fundamental importância no sentido assim, de ser um desenvolvimento urbano de caráter mais**

**equitativo, distributivo.** (...) Acho que não está devidamente resolvido, a construção de um planejamento urbano que consiga conciliar uma visão mais global e de médio e longo prazo com essa visão digamos participativa em geral aponta necessidades que são absolutamente legítimas e são necessárias. Por outro lado, são demandas que não tem, digamos assim, uma preocupação inicial ou original de pensar globalmente a cidade. Político 8 (Grifos meus)

“O processo que foi construído, as lideranças que se conseguiu constituir durante o processo. Acho que depois de um tempo ele se desgastou (o OP). Ele tendia ao desgaste, porque ele não tinha mais a função de negociar. Tinha a função das prestações de conta, tinha muito mais a função de explicar. Sabe assim, tentou se esvaziar o conflito. (...) Tentou se esvaziar o conflito e ele meio que perdeu a função. (...) Eu acho que aconteceu no processo, porque eu muito apanhei no Orçamento Participativo, com regularização fundiária. E aí o que é que tu faz? Tu vai lá, tu explica, tu dá o limite. Tu vai dizendo: a minha limitação, não conseguimos fazer por causa disso...a topografia não ficou pronta...Tu vais dando limite, daqui a pouco aquilo, o OP acabou...o povo assumiu o Orçamento Participativo, ele ouvia como uma justificativa e o tencionamento foi diminuindo. **E daqui a pouco perde, porque eu acho que a máquina pública precisa desse tencionamento, porque a gente tende a uma acomodação. Eu cansei de me ver explicando o limite e aceitando aquele limite. E aí se o orçamento não vinha na pressão, dali a pouco esvaziou, perdeu a função.** Acho inegável, mas acho que acabou acontecendo. E talvez pela quantidade, né? Porque olha o tempo que a gente ficou no governo, que tu foi ganhando as lideranças, que tu foi conseguindo chamar as pessoas, tu tava capacitando e as lideranças eram os teus parceiros em ajudar a explicar tudo isso. **Então, acho que em determinado ponto perde o tencionamento que eu acho que é o objeto do planejamento. Tu tens que enxergar as coisas que estão atritando, que são conflitivas e tentar organizar.** Política 6 (Grifos meus)

As opiniões acima descritas demonstram alguns pontos relevantes sobre a importância do Orçamento Participativo. Como a política 6 declarou, a imensa riqueza do processo inicial de enfrentamento e tensionamento com a população que o OP proporcionou, acabou diminuindo com o tempo e iniciou-se uma normalidade, uma rotina burocrática prejudicial ao planejamento urbano. Mas, o tencionamento foi fundamental visto que, como essa política reflete: *“a máquina pública precisa desse tencionamento, porque a gente tende a uma acomodação”*. Além disso: *“tu tens que enxergar as coisas que estão atritando, que são conflitivas e tentar organizar”*; porque *“o tencionamento é o objeto do planejamento urbano”*. Portanto, na compreensão desta

gestora pública, enquanto existir tencionamento existe planejamento urbano, justamente porque há um contato efetivo entre a população, os políticos e/ou os técnicos na solução de problemas concretos, com a participação efetiva dos atores envolvidos.

Porém, fica claro que o OP tem limites. Como afirma o político 8, embora através da metodologia do OP se possa indicar problemas concretos, cuja solução necessita da participação e do conhecimento vivencial das pessoas comuns, ele sozinho não é planejamento urbano, mas uma etapa essencial do processo de planejamento. A etapa em que se opera a partir da lógica das demandas, isto é, dos problemas emergenciais. Por consequência, na Administração Popular faltou: *“a construção de um planejamento urbano que consiga conciliar uma visão mais global e de médio e longo prazo com essa visão digamos participativa”* (político 8) do Orçamento Participativo. Dessa forma, existe um hiato entre o OP e o seu sistema de hierarquização de demandas e o planejamento urbano de médio e longo prazo.

No entendimento da política 2, o Orçamento Participativo: *“acabou se agigantando um pouco e sufocando um pouco os conselhos setoriais. Houve certo momento em que havia uma (...) hipertrofia (...), uma hiper valorização, uma certa arrogância dos conselheiros na ação com outras esferas importantes no processo de democratização”*. Portanto, o problema da democratização da gestão poderia ter sido feito de outra forma, para não ocorrer o excesso de poder por parte de alguns conselheiros do OP.

No depoimento seguinte, um político apresenta uma concepção negativa sobre as políticas do governo da Administração Popular em geral, e sobre o Orçamento Participativo em especial:

“Não, não é que não consegui, não quis, porque o jogo do Orçamento Participativo é um jogo de balcão eleitoral, **porque quem era contra o OP, se deu conta de que era um baita de um negócio, trabalhava com demanda, então, em vez de eu fazer um negócio de conflito estratégico, eu botava lâmpada e asfalto no morro e, com isso, eu ganhava votos. E ai transformou-se num grande balcão eleitoral.** Na verdade aquilo que a ditadura fez com o DEMHAB que é ser um instrumento de prefeitura popular contra a prefeitura não popular que era funcional, legal, funcionava lá. **O OP virou um DEMHAB, um “demabão”, um espaço de clientelismo, fábrica de vereadores.** Toda a minha luta era contra isso, era contra o monstro que eu criei, porque na verdade era um monstro para tática, para acumular forças e mobilizar

culturas e a partir daí construir um projeto de cidade. Mas aí os caras, eles viram que aquilo ali era um bom negócio e ficaram 14 anos mamando nas tetas do... levando asfalto pra morro, que é um absurdo. **E aí eles montaram uma fábrica de asfalto em escala e isso dá muito voto. Porque você mexer em vazios urbanos, fazer projetos, mobilizar a cidade, deslocar pessoas, isso são coisas muito mais complicadas que botar lâmpada e fazer asfalto.** (...) **Conservador** (o governo da Administração Popular), ele fez um negócio político com a pobreza. Ele transformou o pobre num balcão de negócios e fabricou vereadores e não montou um programa estratégico de eliminação. Não, ele não mudou a estrutura, ele se alimentou da estrutura. **A estrutura era chave para poder fazer... porque trabalhar com demanda é não trabalhar com oferta.** Se a cidade tem uma oferta de infraestrutura, teu trabalho com a demanda tem que ser, tem que responder a demanda de onde ela é gerada. Se eu tenho uma oferta, eu vou dialogar com a cidade a partir da oferta. E isso não é negócio político, isso não dá, isso não é assim, não é balcão eleitoral, tão fácil. (...) Tu prometia para a população esgoto tal, tinha uma comissão que tava lá. Foi aprovada, a regra tá clara e tu chama e há uma escassez, você chama pra participar, mas há escassez. Cria então prioridades, tu sabe que não vai poder tudo, então tu já tá chamando os caras pra participar de um jogo que as demandas dele vão ser arquivadas e colocadas numa programação. No momento em que ele ganha isso, é como ganhar na loteria, aí tu joga os caras uns contra os... Mas isso eles fizeram muito bem. Era uma lógica de demanda, ela vinha da comunidade para a Secretaria. Claro que no fundo o que é que também acontecia? Havia um jogo que também as Secretarias tinham as suas próprias demandas e certa negociata nesse caso. Algumas iam direto a campo buscar base e com isso legitimar as suas demandas. Todo mundo lutava pra entrar no sistema. **O que está errado, no caso, não é isso, o que está errado é a lógica de demanda. Quer dizer, se você tinha uma lógica de demanda pra uma cidade que é absolutamente carente, você então tinha um projeto de orçamento, é uma coisa muito pobre. Como eu vou gastar o meu dinheiro é uma coisa muito diferente de como vai ser minha vida.** Político 5 (Grifos meus)

Na opinião desse gestor público, o governo da Administração Popular se transformou em um grande balcão eleitoral que funcionava a partir da lógica da demanda: *“eles montaram uma fábrica de asfalto em escala e isso dá muito voto”* (Político 5). Portanto, para esse entrevistado, o governo da Administração Popular fez uso do OP para manter-se no poder, sem se preocupar com a falta de planejamento de médio e longo prazo: *“Porque você mexer em vazios urbanos, fazer projetos, mobilizar a cidade, deslocar pessoas, isso são coisas muito mais complicadas que botar lâmpada e fazer asfalto”* (Político 5).

Se existem críticas ao Orçamento Participativo por parte dos políticos, a participação popular é considerada por todos eles, como algo muito positivo. Como se pode acompanhar através dos depoimentos abaixo. Assim:

“Eu sou bastante favorável à participação popular no processo de planejamento urbano, em que pese que eu reconheça as dificuldades de incorporar essa participação de maneira que não seja apenas *“pra inglês ver”*. Acho que construir teatros pra homologar decisões previamente tomadas é bastante fácil, participação é um tema que está muito em moda. (...) Então, efetivamente, todo mundo coloca, qualquer cidade coloca a participação popular nas suas intenções, **mas construir processos reais de participação popular onde isso seja um processo de participação efetiva no sentido de que a opinião das pessoas é ouvida para influir no processo de tomada de decisões. Não só para homologar as decisões já previamente tomadas, pra legitimar decisões tomadas num centro de poder, mas que seja efetivamente democratização num sentido de partilha de poder efetivamente, poder opinar com protagonismo nesse processo.** Em Porto Alegre se montou um esquema bastante ambicioso de participação, pegando as diferentes oito regiões de planejamento, onde a gente tinha fóruns de Orçamento Participativo. A cada duas regiões de planejamento, tinham um fórum de Orçamento Participativo. A prefeitura chegou a fazer concurso público, contratou arquitetos pra trabalhar nessas formas de planejamento, mas hoje em dia eles estão bastante esvaziados. (...) **Eu também acho que para que haja uma efetiva participação popular é muito importante que as pessoas estejam capacitadas para participar desses processos, porque efetivamente o planejamento urbano tem toda uma linguagem técnica: zoneamento, regime urbanístico, coeficiente de aproveitamento. Não são termos do senso comum, então é muito importante que tu construas um patamar, uma capacitação das pessoas para que elas possam participar em igualdade de condições e, que isso não seja reprodução de ideias de dominação”.** Política 2 (grifos meus)

“É, a gente conseguiu ver que tem uma função, a participação. Ela tem uma função muito importante, seja o OP, seja o planejamento mesmo e o Plano Diretor. É um instrumento interessante pra fazer a discussão e balizar algumas discussões para que tenham maior regramento. Agora o problema é que ele se mostrou insuficiente pra mudar a cultura dentro dos partidos, dentro do empresariado, muito imediatista. Então essas culturas, eu acho que precisam de algum tipo de impacto maior, não sei se o poder local sozinho tem toda essa capacidade, como o próprio Jorge Borba coloca, que o local tem que assumir a sua... Mas ele tem limites, né, tem limites grandes. Então teria que ter um apoio, uma articulação institucional com o governo do estado, com o governo federal. A questão dos recursos, eu acho que é um exemplo. O governo federal tem recursos muito mais potentes pra viabilizar, agora, se ele tem o recurso, mas não tem o projeto, visão de

projeto, visão de cidade, visão estratégica, também fica aquela limitação: tem dinheiro, mas não consegue nem elaborar um projeto. Então vêm essas coisas. Por onde tu começa? Pô, se começou há 16 anos, **agora se a cidadania, se o conjunto da cidadania e não só a associação de moradores, mas os sindicatos, os técnicos, os especializados, os políticos não assumem a proposta enquanto compromisso que vale a pena... Eu acho que é complicado e a gente não tem ainda essa certeza, tu vê algumas coisas na cidade se degradando, se perdendo, é sinal que não se realizou ainda.** Mas eu acho que fica essa memória, nós temos essa experiência, ninguém pode dizer que não aconteceu. Quem viveu o Fórum Social Mundial, viveu uma coisa que nunca tinha acontecido, quem viveu o OP, o Planejamento. Olha, isso vai aparecer em algum momento, eu acho que isso fica, isso ficou, agora ainda não se capilarizou e se solidificou. Político 9 (grifos meus)

“Eu acho fundamental. Mas também não dá pra fazer populismo, eu já vi CC’s fazendo média, por exemplo, com a população, porque no processo de planejamento, é muito comum as pessoas darem palpite, que não tem a menor condição. (...) **Acho que tem uma sabedoria técnica que não dá para eliminar,** mas tem uma decisão política. **A decisão política tem que ser participativa. Acho que os técnicos operam construindo mecanismos para que a população possa discernir ou possa compreender um pouco melhor o que é o processo, mas eu acho que não elimina a função técnica, eu via muito isso, eu via dos dois lados. Porque eu fiquei numa posição muito intermediária das coisas porque como eu era o único arquiteto da assessoria eu fazia muita interlocução com os técnicos da prefeitura.** (...) Eu trabalhava no gabinete do Tarso e quando eu ia discutir com as pessoas: com a T10, com a T9, com esse pessoal todo, eu tinha que trazer a população para dentro da discussão, não, não, não isso aqui é uma discussão técnica não tem população aqui, então eu discutia com eles tecnicamente durante a tarde, por exemplo, e de noite eu tinha reuniões com a comunidade onde eles não participavam ou eventualmente um ia participar e a comunidade era ao contrário. **Na comunidade meu discurso era: - só um pouquinho, vocês não podem pegar uma caneta e desenhar. E os meus discursos para os técnicos eram: - só um pouquinho, vocês não podem desenhar tudo. Então eu tentava fazer o meio de campo entre essas duas coisas. Isso é bem difícil,** “superdifícil” porque os técnicos não operam, não sabem trabalhar com isso, talvez agora um pouco mais, mas na época tinha muita dificuldade em trabalhar com essa perspectiva mais participativa e a população acha que manda, acha que vai sentar e vai dizer o que é que tem que fazer. (...) **Então tinha um excesso dessa coisa da participação, talvez fosse importante para quebrar um pouco do modelo autoritário, mas também cai em um outro extremo, a gente tinha discussões homéricas que não terminavam nunca.** (...) Acho que o PT marcou demais isso, eu tive uma reunião uma vez com a população, tinha um representante de cada secretaria, tinha um do DEMHAB que uma senhora disse: eu acho que Porto Alegre não tem habitação, mas tem aquela estrutura do aeromovel, quem sabe se fecha aquelas laterais com vidros e faz habitação lá em baixo pra todo mundo? E daí eu sou a favor em dizer em

uma dessas reuniões: - não, não é possível isso, tecnicamente é inviável, porque tu vai criar sub-habitação para as pessoas e não tem condições de morar naquilo. (...) Eu acho que não dá para aceitar tudo só porque vem da população. Político 10 (grifos meus)

“Eu acho que essa coisa da participação foi um tema bem difícil. Teve alguns temas que foram discutidos em alguns anos em que eu estive lá e que eram discussões da cidade, soluções que tinham que ser dadas para a cidade e que tinha interpretações técnicas e tínhamos as interpretações da sociedade e eu tentava casar as coisas, mas tinha uma resistência por parte dos técnicos muito grande a essa leitura que fazíamos de valorizar a participação. **Eu me lembro sempre que diziam: se tu fores ao médico fazer uma cirurgia tu achas que o cirurgião vai consultar a população sobre o procedimento que ele deve adotar? Essa coisa tecnicista, na época, era muito forte.** Hoje parece até meio ridículo, porque as coisas mudaram, mas na época era muito forte. Essa coisa que a gente tinha de: vamos ouvir o que as pessoas querem, mas as pessoas não querem ou acham. Isso tinha uma resistência muito grande e oportunidades para a cidade que apareciam ou criávamos. **O que foi muito forte, na época, foi o início do processo de negociação com empreendedores privados, foi bem na época em que eu estava na prefeitura, do Carrefour, do shopping Cristal e que depois se tornou o Barra Shopping. Foi no momento em que a administração pública começou a impor, fazer exigências,** porque diziam que estávamos perdendo a oportunidade que a cidade estava jogando fora, porque criávamos um processo de exigir coisas, de negociar, de ouvir, dialogar e flexibilizar em algumas coisas, isso também foi bem difícil na época. Política 3 (grifos meus)

Para a política 2, a participação popular é importante, desde que essa participação não seja apenas *“para homologar as decisões já previamente tomadas, pra legitimar decisões tomadas num centro de poder, mas que seja efetivamente democratização num sentido de partilha de poder efetivamente, poder opinar com protagonismo nesse processo”*. Além disso, a entrevistada afirma que a participação é um processo muito difícil, na medida em que é necessário equacionar o conhecimento técnico que usa uma linguagem específica com termos como: zoneamento, regime urbanístico e coeficiente de aproveitamento, com o conhecimento vivencial da população pobre, que não consegue alcançar a complexidade técnica das discussões.

No depoimento seguinte, do político 9, esse afirma que a participação tem a função de balisar algumas discussões para que estas tenham maior regramento. Mas, a participação popular apresenta limites, visto que alguns grupos, ao participarem de processos de discussão coletiva e não apenas do OP, comportam-se de maneira muito



imediatista. Além disso, esse político afirma que o próprio conjunto da cidadania (formado pelas associações de moradores, síndicos, técnicos e políticos) não se articula adequadamente para realmente modificar a realidade local.

No depoimento do político 10 esse assegura que se deve diferenciar participação popular e populismo. Na concepção desse entrevistado, deve-se resguardar a sabedoria técnica, pois esta não pode ser eliminada do contexto do planejamento urbano. No entanto, a decisão deve ser política. Esse político demonstra, portanto, através do seu próprio exemplo, o papel de articuladores que os políticos em geral assumiram (principalmente os arquitetos). Assim, ao mesmo tempo em que o entrevistado ao discutir com os técnicos, lembrava-os dos interesses da população: *“eu tinha que trazer a população para dentro da discussão”* e *“só um pouquinho, vocês não podem desenhar tudo”*. Esse, ao discutir com a população lembrava-os dos aspectos técnicos, por consequência seu discurso na comunidade era *“só um pouquinho, vocês não podem pegar uma caneta e desenhar”*. No geral, esse político considerou que houve um excesso de participação, o que acabou dificultando o processo de planejamento.

No depoimento da política 3, essa menciona a resistência dos técnicos com relação à participação popular. Para a entrevistada, o início do processo participativo foi muito difícil e isto porque os técnicos apresentavam muitas resistências com relação à participação popular. Também aparece no depoimento dessa política a ideia de que no processo de negociação do Barra Shopping (uma parceria pública e privada), o governo da Administração Popular começou a impor exigências ao setor da construção civil.

Foi possível concluir, a partir dos depoimentos feitos até agora, que a participação popular através do Orçamento Participativo tornou-se o princípio fundamental para a realização dos investimentos urbanos durante o Governo da Administração Popular. Assim sendo, muitos investimentos feitos a partir do Orçamento Participativo foram decididos via participação popular. Esse processo ocasionou uma grande mudança, tanto na decisão, quanto na realização dos investimentos. E ocasionou também uma mudança de orientação política, no sentido da ampliação da democracia e da cidadania.

Contudo, alguns políticos apresentaram críticas ao Orçamento Participativo, entre as quais: ele sozinho não é planejamento urbano, mas uma etapa importante do processo de planejamento, no caso a gestão dos investimentos; o processo participativo se agigantou um pouco, isto é, houve muita influência por parte dos conselheiros; e ele

se transformou em um grande balcão eleitoral e não um instrumento condizente com as propostas políticas iniciais do Governo da Administração Popular.

### 6.1.1 Os políticos e o Programa de Regularização Fundiária

Passa-se agora a analisar o entendimento dos atores sobre o Programa de Regularização fundiária proposto pelo governo da Administração Popular de Porto Alegre, principalmente o projeto da Vila Planetário. O Programa de Regularização fundiária tinha como objetivo principal incorporar os setores excluídos e informais da cidade, que antes não constavam do mapa da cidade, às políticas públicas do governo. Dessa forma, ao legalizar os assentamentos dos setores pobres, o programa não levava em consideração as diretrizes do Plano Diretor (no caso do IPDDU). É preciso sublinhar que o Programa de Regularização Fundiária ficou inicialmente na SPM (depois foi transferido para o DEMHAB), justamente para contestar a visão considerada normativista e excludente de desenvolvimento urbano efetuada pela Secretaria de Planejamento.

No entendimento da política 6, o Programa de Regularização Fundiária ao envolver as comunidades proporcionou experiências ricas no sentido da aprendizagem de comunicação entre os técnicos e a população. O início foi um processo difícil, mas com o tempo os técnicos conseguiram estabelecer um diálogo proveitoso com a comunidade a partir de problemas bem concretos. Dessa forma:

“A gente tinha uma equipe com arquiteto, com assistente social, com assistência jurídica. E ali a gente trabalhava junto às comunidades. Tinha toda uma demanda grande pelo processo de regularização. Enfim foi inchando o movimento. Foi crescendo demais a demanda e a gente foi estruturando ali todo um departamento da regularização fundiária com um trabalho direto ali de discussão. Por onde passa a rua? Como é que vamos fazer? (...) Nós criamos dentro da regularização fundiária, cada vila pra ser regularizada, quem tava no processo de regularização, tinha um arquiteto responsável e um assistente social e tinha a comissão de cada vila pra trabalhar junto à regularização. Então tinha reuniões, tinha...era um trabalho bem discutido com a comunidade. **Não tem como tu implementar a regularização sem envolver as comunidades. Então, foi uma escola assim também esse diálogo, essa conversa com a comunidade. Isso foi um processo bem rico. Isso foi na relação com a vila e dentro do DEMHAB o desafio foi articular os técnicos em torno disso. (...)** A

**Secretaria do Planejamento pensava a cidade nos termos ideais. A vila era o problema, então o nosso trabalho era o problema do Planejamento, não era uma solução pra ele, era um problema. Então, isso também foi um desafio.** Discutir que tu tinha que abrir rua menor, que tu tinha que reconhecer o direito das pessoas. Quando veio o Estatuto tudo ficou muito mais fácil, mas fazer isso antes da Constituição, antes do Estatuto da Cidade. Trabalhar com regularização fundiária parecia assim, tecnicamente, é um absurdo dizer isso pra cidade, consolidar a cidade fora de padrão. Então foi um debate. (...) **Cada projeto tu tinha que falar com o técnico do planejamento, negociar, às vezes tu tinhas que ceder um pouco e, às vezes, tu conseguia que os técnicos do planejamento cedessem um pouco. Isso no começo foi bem mais difícil, mas depois foi se ajustando.** Política 6 (grifos meus)

O depoimento desta política demonstra que existiram muitas dificuldades no início do Programa, visto que dialogar com a comunidade e tornar este diálogo frutífero foi realmente um desafio que muitos técnicos não estavam dispostos a enfrentar. Como o papel da SPM era muito mais de pensar a cidade em termos ideais do que realmente resolver os problemas urbanos das vilas, as dificuldades de diálogo também se davam entre políticos e técnicos com visões diferentes. Mas, nesse processo de comunicação, muitas vezes o consenso foi construído na medida em que *“tu tinha que falar com o técnico do planejamento, negociar, às vezes tu tinhas que ceder um pouco e, às vezes, tu conseguia que os técnicos do planejamento cedessem um pouco. Isso no começo foi bem mais difícil, mas depois foi se ajustando”*.

Além disso, no depoimento da política 6 aparece o quanto a consolidação de novos princípios urbanos, presentes no Estatuto da Cidade, contribuiu para solidificar as novas práticas de planejamento *“Quando veio o Estatuto tudo ficou muito mais fácil, mas fazer isso antes da Constituição, antes do Estatuto da Cidade. Trabalhar com regularização fundiária parecia assim, tecnicamente, é um absurdo dizer isso pra cidade, consolidar a cidade fora de padrão”*.

Para a política 2, a Vila Planetário foi o melhor projeto de regularização fundiário feito pela Administração Popular: *“A regularização da Vila Planetário, que eu repito até hoje, como a coisa mais importante que aconteceu. Foi uma experiência muito sofrida, por tudo o que aconteceu assim, e acho que paradigmática, acho que marcou uma ruptura, uma transição”*. Porém, apesar do avanço que a Planetário representou como um modelo inédito de desfavelização da cidade, com o tempo o

governo da Administração Popular deixou de dar a devida importância à continuidade, à manutenção do projeto. Assim, como demonstra o político 5:

“A Planetário era pra demonstrar um modelo de desfavelização da cidade. **Então você faz um protótipo e faz ali um plano mostrando que ela pode dar resultado.** Bom os caras foram contra, deu esse rolo da transição com o Tarso, eu saí fora, o pessoal que ficou não deu continuidade e a Planetário tá até hoje lá com os contratos de concessão real de uso provisório, eles não têm nem contrato físico. O objetivo deles é destruir a Planetário, deixar ela degradar até mostrar que ela não deu certo. Só não degrada porque a estrutura é bem feita, claro que eles já começam, já mudou bastante, o pessoal já fez puxadinho, na verdade, a maioria do pessoal que está ali morando deve ser clandestino, porque deve ter tido uma circulação [...] **A gente não sabe ainda, houve toda uma degradação de uma série de políticas que tinham iniciado. Quer dizer, você ganhou fôlego de um lado, a cidade virou uma Cidade Constituinte, uma cidade de Fórum Social Mundial, quer dizer ganhou uma certa dimensão da parte de participação, mas tudo em cima de marketing.** De fato deu um salto nos primeiros anos de governo, deu uma certa continuidade e muito marketing por cima. Isso frustrou muito, porque aí tomou uma linha conservadora, um novo conceito de cidade não foi tentado, uma nova abordagem não foi realizada. Aí tu tens os caras virando rotineiros e marqueteiros e isso é muito frustrante, porque eles tinham muito recurso na mão, continuamos a ser uma cidade com 1/3 de automóveis ocupando o território. Tudo, todo o modelo conservador, não há nada de novo, em termos de desenho. Político 5 (grifos meus)

Na concepção do político 5, a Vila Planetário deveria servir para mostrar que se pode fazer assentamentos populares em lugares centrais da cidade. Entretanto, o governo da Administração Popular no decorrer do tempo não deu a devida continuidade ao projeto e, pior do que isso, teve o objetivo de *“destruir a Planetário, deixar ela degradar até mostrar que ela não deu certo. Só não degrada porque a estrutura é bem feita”*. Para o entrevistado, o governo optou muito mais em fazer marketing político em torno da participação do que em realizar ações e projetos realmente inovadores capazes de criar um novo desenho de cidade.

Foi possível apreender, a partir desses depoimentos, que na ação de muitos atores políticos, a defasagem entre os conhecimentos, ou melhor dizendo, a diferença entre o conhecimento vivencial da população e o conhecimento técnico em planejamento foi um obstáculo importante a ser superado. Frente a este problema os atores se propuseram a intermediar estas duas formas de conhecimento dos problemas

urbanos: o conhecimento especializado e o conhecimento vivencial, e isto é verdade especialmente para os representantes políticos com formação técnica. Nesse processo, o contato com a população ofereceu uma oportunidade inovadora de comunicação e aprendizagem. O que está implícito nessa ação diferenciada é justamente o sentimento de responsabilidade e solidariedade que alguns atores políticos tiveram com relação à solução dos problemas dos pobres ou da pobreza em geral.

Os confrontos com os técnicos foram inevitáveis, mas com o tempo diminuíram, não só devido à ampliação dos critérios técnicos para legalizar as demandas, mas também, porque os próprios técnicos, ou pelo menos uma parte desses, passaram a assumir os valores políticos da democratização e da participação popular, como se verá nos capítulos seguintes. A compreensão dos atores sobre a contribuição da participação popular e do próprio OP ao desenvolvimento social e urbano mudou com o tempo. Os atores descobriram que tudo não poderia ser decidido pela participação popular. Os técnicos e o próprio Governo tinham demandas legítimas que levavam ao desenvolvimento social, e em consequência, faziam justiça social.

## 6.2 Os técnicos e a participação popular

Para os técnicos, o Orçamento Participativo foi visto de diferentes maneiras. Mas, em quase todos os depoimentos, os técnicos apresentaram algumas falhas desse instrumento. Como se pode ler abaixo:

“Eu acho que não. Eu acho que (o planejamento urbano) é uma união dos dois. (demanda e planejamento). Vai-se à demanda e se analisa essa demanda com informações, a viabilidade. Por que, o que aconteceu nos cinco primeiros anos do Orçamento Participativo? As demandas tecnicamente eram impossíveis. **Queriam colocar pavimentação em ruas que não tinham projetos, não existia rua. São coisas assim, não adianta pedir pavimentação para cá se essa rua não existe, ela não pertence a nenhum loteamento, esta rua não foi criada, ela apareceu ali, passou uma máquina para auxiliar aquelas duas famílias que moravam ali, para dar acesso para aquelas duas famílias, de repente virou... vai pavimentar o que?** Uma coisa que não existe. Então, têm alguns procedimentos que devem ser feitos antes de destinar verba. Não foi executada e o povo vem para cima de ti”. Técnica 4 (grifos meus)

“Acho que as coisas são decididas sem qualidade técnica, por vários interesses que podem ser alguns legítimos e outros não. São baseados em articulações de pessoas movidas por interesses próprios ou coletivos, etc. Mas não são decididos, apoiados, com informações técnicas do que realmente é necessário. O que o Orçamento Participativo tinha de bom na administração do PT? **Antes do Orçamento Participativo era um caos a forma como as coisas eram liberadas. Simplesmente eram decididos pelos vereadores que tinham suas bases eleitorais por zonas da cidade.** O vereador que tinha mais influência levava os investimentos para locais que nem sempre eram os mais necessários. Isso demonstra a variação da cidade em termos de estruturação que ela tem: as zonas de ricos são mais bem estruturadas, espaços públicos, do que as zonas de pobres que são menos estruturadas por que os investimentos da cidade eram movidos pelos interesses e demandados pelos vereadores. A interferência da Câmara de Vereadores era enorme. Os vereadores viviam com seus assessores lá. **O que o PT mudou? Depois do PT não tivemos mais assessores de vereadores incomodando quem está trabalhando. Porque, tem alguma coisa para reivindicar. O espaço da reivindicação é na instância do orçamento. Acho que isto foi o que teve de bom e a forma como eram decididos**”. Técnico 1 (grifos meus)

“Olha, eu acho ele interessante, e mais assim no sentido de educação política, que tu pode botar entre aspas. **Como definição de orçamento mesmo, a gente sempre soube que era pouco significativo. E não há dúvida que tem, que teve o seu valor e hoje eu até não usaria o verbo no presente, porque...Mas acho que foi significativo, importante, mas, mais num sentido assim de despertar a participação mesmo, de provocar na população, com todos os percalços que possa ter.** (...) Na prática mesmo, se tu considerar só a questão de orçamento, não é. Primeiro que o OP é muito pouco do orçamento geral, não é. E segundo, de fato hoje, é obvio que a gente sabe que ele deixou de ter um ritmo que tinha na outra administração, mas mesmo na outra administração, há pouco tempo tava lendo ali um levantamento que está sendo feito. Não foi isso tudo que tava previsto no orçamento que conseguiu ser implantado. Ficou muita coisa que até hoje não foi implantado, que ficou em dívida, eu diria. Técnica 3 (grifos meus)

No depoimento da técnica 4, essa menciona que o Orçamento Participativo não pode ser considerado como uma ação de planejamento urbano, visto que esse funciona apenas a partir da demanda, não existindo um planejamento técnico prévio, essencial para toda atividade de planejamento urbano. Dessa forma, é necessário haver alguns critérios ou orientações técnicas sem as quais a viabilidade dos projetos não existe. Já no depoimento da técnica 3, essa questiona o real significado do OP na definição dos investimentos visto que *“o OP é muito pouco do orçamento geral”*. Além disso, muitas ações foram previstas, mas não foram realizadas.

Já na concepção do técnico 1, o caráter positivo do OP deve-se ao fato de que, devido a ele, o espaço de reivindicação dos vereadores e assessores passou a ser as instâncias do OP e não as Secretarias. Assim: *“Antes do Orçamento Participativo era um caos a forma como as coisas eram liberadas. Simplesmente eram decididos pelos vereadores que tinham suas bases eleitorais por zonas da cidade”*. Para a técnica 3, o caráter positivo do OP relaciona-se à educação política que este proporciona aos seus participantes: *“eu acho ele interessante, mais assim no sentido de educação política”*.

Nos depoimentos seguintes os técnicos 6 e 1, apresentam outras dificuldades e limitações do Orçamento Participativo:

*“Para nós, o Orçamento Participativo, quando começou, a ideia, pelo que me lembre, ele não era uma coisa assim que fechava com a nossa ideia de planejamento. Na verdade o planejamento ele, qualquer planejamento urbano, pressupõe ouvir a população, em última análise é o objetivo do planejamento: planejar para as pessoas. **Mas ele terminou atropelando o processo de planejamento urbano, na medida em que... porque assim, como ele era e até hoje é, de certa forma, naquele período inicial tinha muito mais carência.** Isso o PT, independente de qualquer análise, isso é positivo, ele fez e eu acompanhei que era aquela coisa do discurso de inverter as prioridades e realmente inverteu as prioridades. O que se fez de pavimentação em vilas e que para muitos, eu cansei de ouvir, pra muitos, isso era demagogia. Só que assim, pra quem morava numa vila dessas que é barro, que tu sai de casa, trabalhador com barro... olha isso tem um valor e junto com o asfalto vinha normalmente o esgoto. Então, olha é muito importante. **O orçamento participativo ele era muito, ele se focou muito nessas carências que era tão obvio, deveria ser o elementar que o poder público faz, e o que mais fez foi isso, asfaltamento, saneamento básico. Mas, do ponto de vista do planejamento, isso não é planejamento, é lógico, o planejamento poderia dizer assim, ó: a cidade, porque a cidade vai crescer, mas tem uma carência que tu tens que resolver e isso aí era quase que uma situação [...] isso aí era o básico, não tinha que discutir pra isso, mas na verdade foi uma inversão mesmo de orçamento.** (...) Foi uma experiência muito rica, eu achei assim que a comunidade até então, e isso é fato, não tinha um canal de (contato com o Governo), o canal era procurar um vereador, prometer que ia votar ou fazer alguma coisa e o cara estabelecia lá, apresentava pro governo... Ah, tão me pedindo tal coisa, uma comunidade está me pedindo pra asfaltar tal rua e quem tinha mais lobby, mais força conseguia, nesse processo de manutenção da cidade, de obras. E o Orçamento Participativo, ele inverteu isso, mas não era o planejamento no sentido de pensar a cidade para daqui a alguns anos. **E terminou que o planejamento, no meu ponto de vista, perdeu força, ele foi abafado, porque todos os esforços da prefeitura e a orientação eram para, na verdade, apagar um incêndio. O que não é muito diferente ainda, porque a gente tem tantas carências.** Técnico 6 (grifos meus)*

“Porto Alegre, o OP é participativo? Pra mim não. **Ele é manipulado pra parecer participativo. (...) Eu acho que eles misturaram: tu não consegue fazer participação num planejamento, misturado num OP. Não funciona. O OP ele é totalmente diferente, ele demanda, e isso aqui não é demanda (o planejamento), tem outro tipo de discussão. Tu não tens branco e preto, de repente tu tens cinza e tu vais ter que construir esse cinza. (...) Para nós não teve repercussão porque nós somos uma secretaria meio, nós não somos uma secretaria fim. Então a nossa forma de ter uma participação, da sociedade ter uma participação, essa relação é uma relação de conversa, não é de demanda.** Eu não pavemento rua, eu não faço praça. A nossa intervenção não entra. (...) Chegava lá na hora, vamos fazer uma assembleia, chegava lá, quem tava na hora, votava. Quem veio, veio, quem não veio, não veio. Não era tirada uma ideia de construir, de tu ter uma solução. Não! É isso aqui que vai. Bem ou mal. (...) Esse tipo de solução, meio que pelo voto é que se presta para manipulação política. Se tu não vai para esse tipo de situação, se tu vai para uma solução de conversa, de diálogo, de buscar alternativas, de trocar ideias, é bem diferente. Técnico 1 (grifos meus)

No depoimento do técnico 6, esse menciona que alguns aspectos do Orçamento Participativo foram positivos como a inversão de prioridades, isto é, a prioridade de investimentos nos setores carentes da cidade. Mas, por outro lado, o OP não pode ser considerado como uma forma de planejamento urbano porque consiste apenas em atender as demandas da população, o que não implica em planos e projetos de médio ou longo prazo.

Para o técnico 1, o OP não é participativo, mas manipulado para parecer participativo. Ele não pode ser considerado um instrumento de planejamento urbano porque o planejamento envolve outro tipo de discussão: *“O OP ele é totalmente diferente, ele demanda, e isso aqui não é demanda (o planejamento), tem outro tipo de discussão. Tu não tens branco e preto, de repente tu tens cinza e tu vais ter que construir esse cinza”*. Assim, a SPM como uma secretaria meio e não uma secretaria fim deve discutir através de *“uma solução de conversa, de diálogo, de buscar alternativas, de trocar ideias”* com a comunidade projetos mais amplos de cidade e não demandas específicas.

Portanto, para os técnicos 1, 3, 4, e 6, o Orçamento Participativo não pode ser considerado como planejamento urbano. Ele é um instrumento de gestão dos investimentos que opera a partir da lógica da demanda. Esse não é um instrumento de



planejamento urbano porque na metodologia do OP não existem ações, projetos ou políticas de médio e longo prazo.

Apesar das críticas ao Orçamento Participativo, existem entre os atores técnicos aqueles que consideraram a participação popular importante. Trata-se dos técnicos que se identificaram com os princípios da Administração Popular. O principal aspecto positivo apontado foi à ampliação da cidadania e, por consequência, da ampliação da responsabilidade dos próprios moradores com relação ao seu local de moradia. Como aparece nos depoimentos a seguir:

“A participação é fundamental, ela dá corresponsabilidade e também compromisso daquilo acontecer e ter continuidade no tempo. Somente com a participação que se pode garantir alguma coisa. Tanto que passamos quase quatro governos com o mesmo trabalho, mudava o prefeito e secretário e **o trabalho tinha continuidade porque as pessoas estavam envolvidas, estavam totalmente imbuídas do espírito de que aquele trabalho tinha que acontecer**”. Técnica 2 (grifos meus)

“O Orçamento Participativo, o discurso mais importante, foi **o da cidadania, foi a pessoa saber que ela organizada, em grupo ela pode fazer alguma coisa, mudar alguma coisa, isso pra mim, foi o mais importante**, até hoje Porto Alegre é tão falada, não é a toa que o Orçamento Participativo é falado no mundo inteiro. É mais esse sentido, eu acho. Sem querer diminuir a comunidade, tu pega, tu organiza um bom trabalho, **com canais de participação também**, tu pode chegar a esses...mas uma coisa é tu organizar a comunidade, ela vai lá, disputa, porque isso também faz parte, ela disputava milhões, né? Tinha tanto de dinheiro, daí uma comunidade ia lá e era mais organizada... Os críticos também falam muito...(...) Eu acho que foi o resgate da cidadania. Essa coisa tá meio desgastada, todo mundo usa, mas realmente hoje eu vejo uma diferença, **aquele cidadão comum, aquela pessoa que não acreditava em nada, que não participava, hoje até a gente vai em muitas reuniões com a comunidade, os caras – até a maioria dos técnicos não gosta – mas eles nos enfrentam, de igual pra igual**. Ele se sente, vamos dizer assim, ele faz parte de um condomínio que ele é um dos donos, ele vai lá e quer... ele não é aquela coisa humilde, submissa que os caras, pelo menos esses grupos mais organizados. Mas isso eu acho que no dia a dia da cidade a gente sente isso e também não acho que só a Administração Popular é responsável por isso, mas com certeza ela teve uma força. Técnico 6 (grifos meus)

“Eu acho importante a participação, foi uma coisa assim, que deu uma sacudida de baixo, entende? E ao mesmo tempo, **nessa sacudida, peneirou propostas ou posições inconsistentes da posição do planejamento urbano. Ajudou a bater contra a realidade, coisas que se**

**desmontaram sozinhas.** Pelo menos no início, agora já é diferente, ele já está todo assim...tá organizado de uma maneira, burocratizado é isso! É essa palavra, mas ele foi um elemento instigador, muito instigador”. Técnica 11 (grifos meus)

Para a técnica 2, a participação popular foi fundamental porque conferiu corresponsabilidade às pessoas comuns envolvidas nos processos participativos de planejamento. Para o técnico 6, a participação popular é importante porque oportuniza a criação da cidadania, isto é, as pessoas se tornaram capazes de, ao organizarem-se coletivamente, modificarem a realidade urbana, até o ponto em que no processo do Orçamento Participativo *“aquele cidadão comum, aquela pessoa que não acreditava em nada, que não participava, hoje até a gente vai em muitas reuniões com a comunidade, os caras – até a maioria dos técnicos não gosta – mas eles nos enfrentam, de igual pra igual”* (técnico 6). Para a técnica 11, houve no processo participativo introduzido pela Administração Popular, bem como a transformação de ideias e conceitos importantes que modificaram a prática do planejamento urbano.

Porém, outros técnicos apontaram críticas contundentes à participação popular:

“Eu penso que é essencial, que é muito importante. Agora eu acho que não pode ser só essa frase de efeito, sabe. Não pode dizer que tudo é participação popular, sabe. Eu acho que é uma coisa que tem que ser... apesar de toda a experiência que Porto Alegre teve e que é um parâmetro até internacional. Mas eu acho que isso... Hoje eu acho que já dá pra amadurecer mais e pensar. Refletir mais sobre isso, como é que ela se dá, sistematizar, sabe? **Eu acho que nestes momentos, até porque era uma coisa que era novidade, o grande mote daquele governo, tudo era participação popular. Justificava participação, participação e as vezes tu parava e pensava: mas isso aqui é participação?** E eu acho que esse processo do Plano Diretor teve muito isso, tinham grandes discursos e eu me lembro até textos escritos, é importante a participação. **Para um pouquinho! Teve algumas coisas que eu acho que foi só o discurso e que tinha que realmente parar e pensar, aonde que tá se dando a participação realmente e de que forma tá se dando.** Até pra ter um olhar crítico sobre isso. **Ou seja, houve momentos de muito discurso! Em nome dessa participação popular e que nem sempre se poderia dizer que fosse participação mesmo.** Técnica 3 (grifos meus)

“Todos os PT’s participavam. **Na discussão de uma matéria técnica a mulher do cafezinho estava dando palpite, como dizíamos. Pessoas sem qualificação para dar opiniões sobre determinados**

**assuntos e dentro do sistema que o PT tinha e que todos falam, todos falavam.** Eu fui a duas, três, quatro reuniões e nunca mais fui. Eu não dou opiniões sobre assuntos que não sei, se me chamar para dar opinião do pronto socorro, no corpo médico, eu não vou dar opinião, por que eu não tenho a menor ideia do que falar. **Essa forma de participação de que todos tenham opinião para dar, eu acho que foi um dos problemas que o PT teve nos seus fracassos. Não ter selecionado, ou colocado hierarquias, ou determinados assuntos participam esses. Não é que todos podem participar, mas participar em um nível onde pode ter opiniões para dar e não participar onde não tem nada para dizer**". (...) Acho que esse aprendizado é muito difícil, leva muito tempo e acho que aqui conosco leva mais tempo do que deveria. **Falta competência para trazer em um determinado patamar, todos, por exemplo: eu falo, critico o Plano Diretor, estou criticando as pessoas que estão no conselho.** Falta informação, acho que aquele apoio que teria que ser dado para as essas pessoas tivessem mais conhecimento para poder participar em igualdade de condição. (...) **Acho que falha a estrutura atrás que deveria fazer com que essas pessoas, eu não sou contra que elas participem, eu acho que tem que participar, mas com mais qualidade.** Técnica 9 (grifos meus)

“Não tem que ir pra lá discutir a vírgula da lei, tem que ir pra lá buscar o que as pessoas querem da cidade. É outro processo que pra mim nunca aconteceu”. (...) Desculpe, mas às vezes as pessoas nem sabiam o que estava acontecendo dentro. **Com toda franqueza, aqui, às vezes entre nós a gente se atrapalha e não consegue ter a visão bem clara do que está acontecendo.** Agora tu imaginas discutir com a sociedade! (...) Vamos discutir o que a gente quer pra cidade, por exemplo, um conceito que se discutiu, a cidade vai ser mais densa, tu vai aproveitar mais a estrutura verticalizada. Isso significa isso e isso e, em contrapartida, uma cidade mais aberta, mais plana, espalhando a infraestrutura. **São conceitos de cidade e isso tu tens que discutir, porque isso tem consequências.** Tu tens que chegar e dizer: olha se nós optarmos por tal situação, os prédios vão ser mais altos, as pessoas vão morar mais próximas, maiores densidades, por isso e isso. Se nós espriarmos a cidade, a tendência vai ser prédios mais baixos... e isso tem que ser discutido”. Técnico 1 (grifos meus)

**“Eu não posso colocar uma pessoa sem conhecimento em um conselho para decidir coisas importantes, porque falta conhecimento,** não é querer excluir, eu não posso fazer demagogia colocando um gari para decidir quanto nós vamos investir em saúde por um prazo de vinte anos. Você tá me entendendo? Técnico 10

Para a técnica 3, a participação é essencial, mas não pode ser apenas uma “frase de efeito”. Para a entrevistada, em alguns processos e projetos não parecia haver de fato

a participação *“Ou seja, houve momentos de muito discurso! Em nome dessa participação popular e que nem sempre se poderia dizer que fosse participação mesmo”*. Já a técnica 9 não aceita a participação popular nos processos de planejamento urbano porque: *“Na discussão de uma matéria técnica a mulher do cafezinho estava dando palpite, como dizíamos. Pessoas sem qualificação para dar opiniões sobre determinados assuntos e dentro do sistema que o PT tinha e que todos falam, todos falavam”* (técnica 9). Ou seja, a técnica afirma que as pessoas comuns não apresentam condições para acompanhar a discussão técnica de planejamento.

Da mesma forma, o técnico 1 e o técnico 10 afirmaram que a participação popular não é importante. Nas palavras do técnico 1: *“Desculpe, mas às vezes as pessoas nem sabiam o que estava acontecendo dentro. Com toda franqueza, aqui, às vezes entre nós a gente se atrapalha e não consegue ter a visão bem clara do que está acontecendo. Agora tu imaginas discutir com a sociedade”*. E nas palavras do técnico 10: *“Eu não posso colocar uma pessoa sem conhecimento em um conselho para decidir coisas importantes, porque falta conhecimento”*.

Portanto, enquanto os técnicos 2, 6 e 11 consideraram que a participação popular foi fundamental porque conferiu corresponsabilidade às pessoas envolvidas, possibilitando a criação da cidadania, os técnicos 1, 3, 9 e 10 consideraram que a falta de competência das pessoas comuns apenas atrapalhou, ou melhor dizendo, dificultou o processo de planejamento urbano.

### **6.2.1 Os técnicos e o Programa de Regularização Fundiária**

Passa-se agora a analisar o entendimento dos técnicos sobre o Programa de Regularização Fundiária, que como já foi mencionado, durante certo período funcionou na SPM. No depoimento abaixo, o técnico 6, mesmo sendo favorável aos objetivos do Programa, menciona a difícil relação que havia entre o Programa de Regularização Fundiária e os outros setores da SPM:

**“O problema da regularização fundiária na época, hoje evoluiu muito, era o problema da terra, como é que tu vais regularizar uma terra que é de terceiros, que é particular e o pessoal entrava na justiça e a prefeitura ficava amarrada, entende? Tinha que conhecer bem a**

**questão legal, naquela época não tinha nem essas coisas do Estatuto da Cidade e toda essa legislação nova que...não existia a lei e nem essa cultura, complacência que nós temos que resolver esse problema...era outro problema...**O conflito era mais do grupo com o (Programa de Regularização Fundiária), na época era um grupo completamente isolado assim, ele não se comunicava com ninguém e criou conflito aquelas coisas, o cara...eu me lembro que o pessoal do material da parte administrativa tinha horror a ele, porque o cara chegava lá mandando, atropelando, mas eu acho até que era muito mais do perfil dele, se de repente tivesse uma outra postura, um convencimento. **Tudo cai na mesma coisa de gestão, de motivação, que é a própria história do processo democrático, não adianta tu dizer que luta pela democracia e vai lá e impõe a força.** Técnico 6 (grifos meus)

Para esse técnico, o problema da regularização fundiária está relacionado diretamente ao problema da posse da terra e a implementação de novos instrumentos relativos à legislação urbana. O principal problema da regularização fundiária durante o governo da Administração Popular era a forma como o Programa, ou melhor dizendo, como os políticos e gestores públicos que participavam do Programa, se relacionavam com as outras equipes da Secretaria: estes agiam de forma completamente isolada. E isso realmente dificultou o relacionamento e a comunicação entre os atores técnicos e políticos. Assim, para esse técnico *“não adianta tu dizer que luta pela democracia e vai lá e impõe a força”*.

As dificuldades da regularização fundiária em reverter os problemas das vilas irregulares, mesmo que estas tenham entrado para o mapa da cidade é o argumento principal do depoimento da técnica 7, a seguir:

“Então o que acontece? Muitas áreas de preservação são áreas de risco: áreas de banhados, encostas íngremes. Em Porto Alegre só se cria mato nos morros, aonde tem fendas, o sol...tu vais poder tirar aquela vegetação, aonde a água vai passar. O que é que a gente buscava? **Regularizar para preservar.** Ou seja, deixa onde eles estão. Aí a briga foi com a SMAM. O ministério público teve uma ação contra, porque ela deixou ocupar o Morro da Policia, aí era pra tirar todo mundo. Aí eu até acompanhei bem, porque eu fui auxiliar de perito pelo lado da Prefeitura. Eu não tenho como fazer isso. [...] Só que o que aconteceu? **As vilas entraram pro mapa da cidade, consideradas legais. Só que, o papel não tem, a legalidade não tem. O DEMHAB trabalha, trabalha, faz, aprova projeto, mas fica tudo na mesma.** Durante o PT, várias vilas se formaram. Aí, eu não sei, eu teria que dar uma pensada se houve alguma melhoria. Claro, eu acho que teve bastante, diferentemente. A Ditadura não bancava rua onde tinha vila, porque era mais fácil tirar vileiro. Se tu olhar onde tinha

as ruas projetadas, passavam dentro de vilas e não nas casas já consolidadas. Depois tinha a política de remoção, a Restinga começou assim. Agora vou dar pitaco na habitação, **a Planetário foi o cartão de visita pra mostrar para político, era pra ser. Claro, a gente foi contra, a gente agitou aqui, mas o arquiteto não apitava.** Técnica 7 (grifos meus)

Para essa técnica houve muitas dificuldades nos processos de regularização fundiária, pois mesmo que se buscasse regularizar preservando o meio-ambiente, muitos choques existiram com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, como foi o caso da ocupação do Morro da Polícia. Além disso, havia também a regularização de fato, mas não no papel. Assim: *“As vilas entraram pro mapa da cidade, consideradas legais. Só que, o papel não tem, a legalidade não tem. O DEMHAB trabalha, trabalha, faz, aprova projeto, mas fica tudo na mesma”*.

Sobre o processo mais emblemático de regularização fundiária feito pela Administração Popular, ou seja, a Vila Planetário, os técnicos em sua grande maioria foram contra. O principal motivo apontado foi a desconsideração do valor urbanístico de uma área valorizada da cidade:

*“Investimentos feitos desconsiderando o valor urbanístico, o valor econômico de propriedades em Porto Alegre. Por exemplo: se tinha uma vila invadida em um determinado local ela tinha que ficar naquele local, mesmo que naquele local poderia ser universalizado o benefício muito mais do que... tipo a Vila Planetário. **Eu fui contra a Vila Planetário e de botarem albergues em terrenos que, no ponto de vista urbanístico, são essenciais para a qualificação urbana da cidade. Em reuniões que fui, briguei muito depois nem fui mais, em reuniões de comissões de patrimônio: Ah! o dinheiro não importa se o terreno custa uma fortuna e vai dar para dez pessoas, tudo bem. Ou se tem um valor urbanístico que deveria naquele ponto focal ter um determinado tipo de prédio que qualificasse a paisagem urbana – isso não importa, não tem valor. O que tem valor é colocar o albergue ou coisa parecida.** Não era uma posição contra o albergue. Era contra o albergue naquele terreno, naquela situação. Eu acho que teve muita coisa equivocada do PT nesta parte.* Técnica 9 (grifos meus)

*“A gente muda, tu sabe que na época a gente criticou muito a Vila Planetário, porque se tu fosse pensar do ponto de vista do planejamento a Vila Planetário estava numa área nobre da Ipiranga, que era da prefeitura, ela não pagou pra comprar e era uma escola que estava prevista, eu não me lembro direito. E a mesma coisa para essa Vila agora lá da Voluntários, que eles fizeram, dos papeiros, lá eu tenho*

convicção do que eu vou dizer, assim, do ponto de vista do planejamento, da lógica da economia, poderia ter colocado aquela área a venda, ter leiloado, sei lá e com o dinheiro, porque era uma área muito valiosa, ia poder botar mais do que o dobro se construísse em outra região, não tão próxima. **Não no centro da cidade, mas também não lá na Restinga.** Esse investimento da Santa Terezinha, ali da Voluntários, a antiga área da Rede Ferroviária Federal, é a mesma coisa, ali é a entrada da cidade, é uma região estratégica para algumas coisas. Hoje eu até não penso assim, não sei se a gente vai... mas a localização eu não acho boa, eles ficaram entre a Freeway de um lado e a Voluntários que vai ser duplicada agora. Ele acabou ficando ali, porque não sei se tu te lembra que teve um incêndio ali na Vila dos Papeleiros, ali era um horror, e tinha que achar uma solução imediata e terminaram achando a solução que era negociar com o governo federal aquela área e terminaram conseguindo assentar ali. Técnico 6 (grifos meus)

“A ação específica da Vila Planetário sim, eu me lembro foi uma discussão que se travou da inclusão, da manutenção daquela população com aquele tipo de construção naquele local ou se poderia reassentar em outro local, fazer um melhor aproveitamento da área. A sensação na época, pra mim pelo menos, foi muito assim aparente, que a ideia era de, não, vamos incrustar e mostrar que dá para fazer e dá para acontecer um núcleo residencial de baixa renda no meio da cidade, **acho que foi uma coisa muito mais de emblemática do que uma solução que se buscasse.** (...) Uma coisa é pegar eles e levar de volta pra Restinga, isso é afastar a pessoa. Agora, nós temos que pensar numa coisa, a questão da escassez de recursos que nós temos. O que é mais importante para a pessoa? É a moradia? É o lugar onde ela está? **Não é sempre tirar a pessoa, tu tens que fazer uma avaliação se ali é o melhor local pra aquela situação ou se de repente não seria melhor o município pegar aquela área, vender aquela área e conseguir uma outra próxima. Eu volto a dizer, não vamos colocar o cara na Restinga!** De repente, sei lá, se eu for reassentar 100 famílias, eu posso reassentar 200. Porque assim, se eu não tivesse déficit habitacional, se não tivesse pobreza, se não tivesse uma série de fatores, se eu tivesse dinheiro em caixa, nós estaríamos tratando de um outro assunto de uma outra forma. Técnico 1 (grifos meus)

No entendimento da técnica 9, os processos de regularização fundiária ou de assentamentos urbanos devem ter algum embasamento ou visão urbanística. Portanto, o poder público não pode utilizar locais essenciais e importantes para a qualificação urbana da cidade para reassentamentos populares: *“Eu fui contra a Vila Planetário e de botarem albergues em terrenos que, no ponto de vista urbanístico, são essenciais para a qualificação urbana da cidade” (Técnica 9).*

Além disso, como afirmou o técnico 6, geralmente os terrenos nas áreas centrais da cidade como o da Vila Planetário custam muito e o preço a ser pago, traria mais retorno se fosse realizado em outros locais. Assim: *“do ponto de vista do planejamento, da lógica da economia, poderia ter colocado aquela área a venda, ter leiloado, sei lá e com o dinheiro, porque era uma área muito valiosa, ia poder botar mais do que o dobro se construísse em outra região, não tão próxima. Não no centro da cidade, mas também não lá na Restinga” (Técnico 6).*

Já o técnico 1 considerou tais processos como meramente políticos para firmar princípios e não uma solução urbana adequada: *“A sensação na época, pra mim pelo menos, foi muito assim aparente, que a ideia era de, não, vamos incrustar e mostrar que dá para fazer e dá para acontecer um núcleo residencial de baixa renda no meio da cidade, acho que foi uma coisa muito mais de emblemática do que uma solução que se buscasse” (Técnico 1).*

Foi possível concluir, a partir dos depoimentos analisados nesta seção, que os técnicos apresentaram muitas ressalvas com relação à participação popular, ao Orçamento Participativo e à Regularização Fundiária. Mesmo os técnicos mais identificados com os princípios da Administração Popular apresentaram críticas a estas novas ações. Não é uma crítica contra a participação popular devido à falta de conhecimento técnico das pessoas comuns, nem uma crítica com relação à manipulação do Orçamento Participativo, nem uma crítica contra qualquer processo de regularização fundiária. Essas são as críticas dos técnicos que nunca aceitaram os princípios e as ações do governo da Administração Popular. As críticas que esses atores fizeram é bem mais consistente e diz respeito à falta de planejamento de longo prazo, que é inexistente na dinâmica do Orçamento Participativo, bem como a falta de perspectiva urbanística de alguns reassentamentos urbanos.

\*\*\*

Políticos e técnicos apresentaram visões bem diferentes sobre o Orçamento Participativo, a participação popular e as ações em regularização fundiária. Enquanto os primeiros, de forma geral, consideraram estas ações positivas e até mesmo um avanço em termos da ampliação da democracia e da cidadania, os segundos, consideraram tais ações como negativas, principalmente porque devido a elas houve o enfraquecimento do planejamento urbano. Porém, entre os técnicos existem aqueles que possuem uma visão



positiva sobre o Orçamento Participativo e a participação popular, apresentando uma compreensão muito semelhante a dos atores políticos.

O que se pode concluir até este momento acerca do problema principal desta investigação é que a possibilidade de consenso somente foi possível entre os atores técnicos e políticos que apresentaram uma perspectiva mais flexível de planejamento urbano. Portanto, nem os atores políticos totalmente contrários à normatividade e ao tecnicismo do planejamento urbano, nem os atores técnicos totalmente contrários à participação popular, conseguiram chegar a um entendimento intersubjetivo sobre o que é de fato o planejamento urbano, ou o que realmente é determinante nas ações de planejamento urbano.

O único consenso possível de ser identificado foi o existente entre os atores políticos e técnicos favoráveis a participação popular e ao Orçamento Participativo. No entendimento destes atores, o OP foi um grande avanço em termos de gestão urbana, mas não em termos de planejamento urbano. E isto porque este instrumento não atua na perspectiva de médio e longo prazo.

Para aprofundar a reflexão sobre a possibilidade de consenso entre os atores técnicos e políticos nas ações de planejamento urbano durante o governo da Administração Popular será apresentado, no próximo capítulo, o processo de formulação do 2º PDDUA e as consequências desse Plano na cidade.

## **CAPÍTULO 7 - As consequências do 2º PDDUA**

Neste capítulo analisa-se a formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre e as consequências do Plano na cidade. Como exemplo de constituição de um novo código de poder, a formulação do 2º PDDUA durante o governo da Administração Popular demonstra as dificuldades da participação nos processos de formulação de novos Planos Diretores, mas também, e principalmente, que as consequências práticas do Plano na cidade podem não ser premeditadas pelos atores. Antes de iniciar a análise dos depoimentos é necessário introduzir o tema do Plano Diretor como um instrumento do direito que deve estar inserido dentro dos processos sociais e políticos.

O Plano Diretor<sup>50</sup> é um código de leis que incide sobre as questões urbanas a nível local. À luz do pensamento de Habermas (1999) (2003) é possível afirmar que as leis urbanas não podem ser impostas, ou coagidas, mas sim, racionalmente motivadas por seus integrantes segundo uma lei geral da liberdade. E isto somente ocorre se existirem regras normativamente válidas e merecedoras de reconhecimento. Dessa forma, no processo de legislação, os cidadãos devem participar na condição de sujeitos do direito que agem, mas não orientados apenas pelo sucesso.

Na constituição de um processo de legislação eficiente e legítimo, os direitos subjetivos não podem ser apenas os dos sujeitos jurídicos privados e isolados e muito menos os interesses do grupo social dominante. Pelo contrário, a constituição de um processo de legislação legítimo implica na cooperação e no entendimento entre seus participantes, o que configura uma prática intersubjetiva de entendimento. Além disso, os participantes têm que supor que eles mesmos, numa formação livre da opinião e da vontade política, autorizariam as regras às quais eles próprios estão submetidos.

---

<sup>50</sup> Para Villaça (1999), o Plano Diretor é um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região que apresenta um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, propostas definidas para curto, médio e longo prazo e aprovadas por lei municipal.

No poder administrativo, a legitimação do direito está relacionada à ideia da autolegislação, ou da suposição da autonomia política dos cidadãos juntamente a legitimidade das próprias regras. Assim sendo, o direito deve extrair sua força integradora através da prática da autodeterminação que oportuniza aos cidadãos o exercício comum de suas liberdades comunicativas, isto é, de fontes de solidariedade social. Por consequência, o poder administrativo extrai a sua força muito mais da aliança que estabelece com a pretensão de legitimidade, do que pela sua capacidade de imposição política.

Embora pareça que entre o direito e o poder político exista um processo auto-estabilizador e circular, a forma do direito não é suficiente para a legitimação do exercício do poder, pois o direito só mantém a sua força legitimadora enquanto funcionar como fonte de justiça. Ao passo que o poder político tem à mão meios coercitivos como fonte de força e poder. O Plano Diretor, como um instrumento do Direito, torna-se dependente das decisões de um legislador político, que pode programar não somente a justiça, mas também a administração, sem estar ligado a nenhuma outra norma a não ser a sua própria razão ou motivação.

Como a política dificilmente coincide com a prática dos sujeitos que agem autonomamente, esta não inclui a criação de leis que resultam desta vontade. Assim, mesmo que o exercício da autonomia política signifique a formação discursiva de uma vontade comum, isto não implica necessariamente na instituição de novas leis. Mas, as leis, e inclusive, as leis urbanas, devem estar ligadas a um poder comunicativo capaz de não só produzir direito legítimo, mas também impor uma diferenciação e uma limitação ao poder político. Devido a este motivo, o direito aparece como o meio através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo.

Entretanto, dentro dos contextos administrativos existe a interferência dos especialistas na resolução de leis e políticas. As avaliações dos especialistas expressam diferentes pontos de vista e preferências que, por sua vez, evidenciam interesses e orientações axiológicas diferentes, muitas vezes, abertamente concorrentes entre si. Como as próprias orientações axiológicas estão em discussão, é necessário que a controvérsia seja superada através do discurso pragmático conduzido pela moral e pela universalidade dos argumentos. Assim, a decisão sobre avaliações diferentes deve levar em conta as alternativas de ação, os prognósticos e as descrições consensuais. Se isto

for feito, o Estado passa a operar na perspectiva da institucionalização jurídica de uma rede de discursos e negociações.

Mas não é simples nas sociedades democráticas atuais fazer a institucionalização jurídica dos discursos e das negociações, especialmente nas sociedades socialmente muito heterogêneas. Mesmo que a transmissão da competência legislativa deve ser feita para a totalidade dos cidadãos, que são os únicos capazes de criar o poder comunicativo de convicções comuns. A impossibilidade de todos os cidadãos se unirem no nível de interações simples e diretas, de decisão face a face, ou, a impossibilidade dos atores participarem nas mesmas condições e com a mesma competência (por não terem condições cognitivas de acompanhar a complexidade técnica das discussões), faz com que o princípio da representatividade das corporações deliberativas ofereça uma saída alternativa. Desde que estas consigam conciliar os pressupostos comunicativos, éticos e morais dos discursos pragmáticos com condições práticas capazes de garantir negociações equitativas.

Em suma, o Estado deve servir à auto-organização política autônoma de uma comunidade que se estabelece com o auxílio do sistema de direitos, isto é, através da associação de sujeitos livres e iguais. Em virtude disto, as instituições precisam garantir o efetivo exercício da autonomia política de cidadãos autônomos para que estes encontrem o seu discurso e suas propostas nos programas legais. Portanto, o Estado deve garantir, através de meios administrativos, que haja a estabilização de expectativas e fins coletivos.

Com os depoimentos deste capítulo fica novamente evidenciada a oposição entre as duas grandes visões de planejamento que se confrontaram durante o governo da Administração Popular: de um lado, o entendimento dos técnicos, especialistas em planejamento urbano, tanto da SPM, quanto de entidades vinculadas ao urbanismo e, de outro, o entendimento dos políticos do Governo, das ONGs ligadas a questão urbana e outras entidades políticas. Os dois grupos divergiram não só sobre os problemas urbanos e as possibilidades de planejamento, mas também sobre a metodologia de formulação do 2º PDDUA.

## 7.1 A formulação do 2º PDDUA

A formulação do 2º PDDUA foi um processo em que houve uma ampla metodologia participativa, com a participação de indivíduos, entidades profissionais ligadas ao urbanismo, universidades, sindicatos e ONGs. A metodologia participativa envolveu grupos de trabalho ampliados e específicos, oficinas e congressos. Participaram ativamente do processo: as entidades profissionais como o IAB (Instituto dos Arquitetos), a Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura (AREA) a Sociedade de Engenharia (SERGS) e o SINDUSCOM (Sindicato da Construção Civil); as ONGs FASE e CIDADE e o Fórum Municipal de Reforma Urbana; as universidades PUC, UFRGS, e Ritter dos Reis; as Fundações FEE (Fundação de Economia e Estatística) e METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional), a Prefeitura Municipal, principalmente os técnicos da SPM e a Câmara de Vereadores.

A formulação do plano iniciou em 1993, no governo Tarso Genro, com o evento Porto Alegre Mais Cidade Constituinte. Este tinha como principal objetivo discutir com toda a população da cidade novos conceitos e projetos políticos. Ao final deste ano, a grande multiplicidade de propostas levou a que, não apenas se modificasse o Plano Diretor vigente - o 1º PDDU, mas que se fizesse um novo Plano Diretor. O novo plano somente foi promulgado em 1999, depois de uma série de controvérsias técnicas e políticas entre governo Municipal, Câmara Municipal e os diferentes grupos envolvidos (especialmente as entidades ligadas ao Urbanismo).

Segundo Cruz (2006), o processo de formulação do 2º PDDUA apresentou quatro fases distintas. Na primeira fase, no ano de 1993, houve a discussão política com a sociedade sobre o projeto de Cidade para o futuro. Para isso se criou espaços públicos de discussão (grupos de trabalho, seminários, audiências públicas, congresso da cidade) com uma Coordenação Geral para orientar o processo. Ao final do ano, houve a aprovação de diretrizes e a recomendação de que o governo reformulasse o I PDDU.

Na segunda fase, no ano de 1994, houve a elaboração da metodologia de reformulação do IPDDU, que consistiu de debates em grupos de trabalho abertos para as

entidades profissionais, mas também para indivíduos, em particular. Nesse momento, houve a definição dos temas que seriam discutidos durante a reformulação do plano.

Na terceira fase, de 1995 a 1997, foi feita a formulação técnica do plano, novamente através de trabalhos abertos, seminários públicos e oficinas técnicas. A formulação técnica do plano contou também com a consultoria técnica do Foro Latinoamericano de Ciências Ambientales (FLACAM). Em 1996 houve uma primeira compatibilização técnica e jurídica dos temas aprovados: gestão e sistema de planejamento, habitação de interesse social e regulamentação da lei do solo criado que foi entregue para o Legislativo na forma de um primeiro Projeto de Lei. Também em 1996, as oficinas de trabalho na SPM iniciaram com o objetivo de aprofundar as discussões técnicas levando em consideração os pressupostos do planejamento estratégico e participativo. Esta etapa terminou apenas em 1998. É importante ressaltar que nesse período houve intensos debates entre o Executivo e o Legislativo.

Em 1997 o Projeto de Lei foi retirado do Legislativo, para ser novamente discutido pelos fóruns de debate, sendo entregue ao Legislativo ao final deste ano. Na quarta fase, entre os anos de 1998 e 1999, o Projeto de Lei tramitou no legislativo. Em 1996 quando foi entregue o primeiro Projeto de Lei, foi instituída uma Comissão Técnica Especial na Câmara Municipal para analisá-lo. Em 1998, a Câmara Municipal instituiu o Rito especial que definiu as regras para a apreciação do PDDUA. Neste momento também foi criado o Fórum de Entidades. Este atuou como instância organizadora da participação popular. A apreciação e votação do Projeto de Lei iniciou formalmente em dezenove de junho de 1998 até quatro de outubro de 1999, quando o 2º PDDUA foi aprovado.

Não é objetivo deste trabalho analisar detalhadamente, nem o processo de formulação, nem o próprio 2º PDDUA, pois já existem trabalhos específicos sobre estes assuntos<sup>51</sup>. O objetivo é analisar o entendimento dos atores políticos e técnicos sobre o 2º PDDUA e as consequências do plano na cidade. É importante observar apenas que houve uma grande dificuldade em conciliar a motivação e os projetos políticos do governo da Administração Popular e das ONGs ligadas à questão urbana, com a

---

<sup>51</sup> Ver especialmente ALBANO (1999), CRUZ (2006) e POZZOBON (2008).

motivação e o conhecimento técnico, em leis e índices urbanos, das entidades ligadas ao planejamento urbano.

É importante ressaltar também, que a motivação inicial desse processo foi a necessidade de incorporar as leis já aprovadas na Lei Orgânica Municipal como: o solo criado, o banco de terras, o fundo municipal de desenvolvimento, a função social da propriedade, entre outros, no Plano Diretor, daí a necessidade de reformulação. A motivação era assim, ajustar e utilizar novos mecanismos legais através de um amplo processo participativo de planejamento.

Embora a inovadora metodologia participativa fosse considerada por alguns atores o aspecto mais relevante do processo de formulação deste Plano Diretor, houve muitas críticas não só ao processo de formulação do 2º PDDUA, mas também críticas às propostas contidas neste Plano. Especialmente com relação à configuração física da cidade que não estava sendo coerente com a História de planejamento urbano de Porto Alegre. Além disso, muitas críticas foram feitas às modificações que a Câmara de Vereadores fez ao Plano.

Inicialmente apresenta-se a visão positiva dos políticos sobre a formulação do 2º PDDUA.

Para os políticos 3 e 9, a participação política de diversos grupos durante a formulação do 2º PDDUA foi um processo rico e inovador:

**“Eu acho que, embora todas as dificuldades, todas as críticas que possam ter ao processo, eu acho que o plano foi exemplar, pela época em que foi feito, pelos novos processos que se criou, tanto que posteriormente ao Plano Diretor de Porto Alegre muitos planos diretores vieram e se inspiraram nos processos de Porto Alegre, eu acho que inovou muito e como tudo que se inova se apanha muito. O resultado dele, acho que não é perfeito, obviamente que não é, mas se ele tivesse sido implementado com todas as suas estruturas que deveriam ser, de monitoramento e de avaliação, as dificuldades estariam superadas, os problemas que decorreram estariam superados. De qualquer forma, independente de qualquer coisa, eu acho que foi um megaavanço para Porto Alegre e para o Brasil, porque Porto Alegre foi a pioneira e acredito que inspirou muitos processos que vieram depois. Eu acho que tem muitos méritos”.** Política 3 (grifos meus)

**“Tu não tinha que dizer pra cidade como é que tem que ser a cidade, tu tinha que discutir com ela e tentar traduzir toda aquela**

**discussão, com entidades sindicais, empresariais, comunitárias e ir fazendo sínteses da cidade que tu deseja.** Pegar os melhores exemplos, Barcelona, exemplos americanos, os teóricos, tentar fazer uma síntese. E a gente foi criando uma estrutura pra dar conta disso. Tinha coordenadores dos GTs (Grupos de Trabalho), que iam sintetizando. **E tem, saíram cadernos, saíram várias provocações, que depois foram tendo resultados, por exemplo: bom a cidade tem que crescer pro leste-norte, tem que melhorar a mobilidade urbana aqui nessa parte onde eu moro que vai daqui até o norte, que é toda truncada, não tem muita conexão.** Depois saiu esse corredor, que a Ieda agora inaugurou, que foi até a Alvorada. Tudo isso fruto daquela discussão, mas qual é o mérito daquela discussão? Ela era mais pública possível, ela não tava lá num documento, que um... “ah, eu não sabia que isso existia”. Como muitos relatórios que poucos participam e ficam lá numa biblioteca. Então essa crítica, esse questionamento e essa metodologia a gente foi incorporando. **Esse foi o processo, um processo onde muitos conselheiros aprenderam um monte, muitos técnicos do planejamento aprenderam, o SINDUSCON aprendeu um monte com essa dinâmica, que nunca tinha vivenciado. A frustração nossa foi com o legislativo, depois foi mudando, eles nunca participaram, participar nesse sentido de apropriação, por uma visão de que “bom o legislativo vai atuar depois”. Quando chegar lá, eles...mas eles não tinham interesse, curiosidade pra ver a dinâmica que estava gerando toda aquela discussão. Nem que fosse participação pontual, de vez em quando. A participação era paupérrima, a não ser alguns militantes assim, históricos como o Carrion que está na Assembléia, o Lauro Hagemann, que é uma referência, bom ele é uma pessoa que foi parte da primeira reformulação.”** Político 9 (grifos meus)

Portanto, para a política 3, o Plano foi exemplar devido aos novos processos que criou e inspirou. Além disso, como ele inovou muito, acabou sofrendo muitas resistências. Mas, o resultado dele não foi perfeito. Se ele tivesse sido implementado com todas as estruturas que foram planejadas (de monitoramento e de avaliação), as dificuldades e os problemas seriam superados.

Para o político 9, o processo de formulação do 2º PDDUA foi importante devido as várias discussões que foram feitas sobre a cidade que se desejava. Dessa forma, através desse processo coletivo de discussão muitas ideias e projetos foram pensados, com a participação de vários grupos, entre eles o próprio setor da construção civil. A única participação decepcionante, na opinião desse político, foi a da Câmara de Vereadores, que não participou da discussão inicial do Plano, com exceção do vereador Lauro Hagemann.



Mas, houve entre os políticos quem considerasse a formulação do 2º PDDUA e o próprio PDDUA como algo negativo. No depoimento do político 5, o Plano aparece apenas como uma reformulação do plano da Ditadura Militar:

“A concepção de Plano Diretor de São Paulo que a gente tinha foi derrotada e o dossiê de 700 páginas, com discussões das áreas híbridas, todas as normas para poder transformar em áreas funcionais. Trabalhava com outras áreas, com outros conceitos, trabalhava muito mais com uma lógica de instrumento do que plano. Então, você tinha instrumento de governabilidade e de mobilizações e recursos e fundos e outros recursos. Desmontava a lógica essa de Plano Diretor. Aí quando o Tarso assumiu, ele tentou dar continuidade a isso, só que eu tinha saído fora e a maioria das pessoas que trabalhavam comigo tinham ido embora. **Eles ficaram sozinhos e não fizeram nada, fizeram um Plano Diretor mais dinâmico, botaram algumas coisinhas que eles entenderam, mas fizeram uma reformulação do plano da Ditadura Militar. Apenas incorporaram algumas coisas da Lei Orgânica.** Político 5 (grifos meus)

Mas, para o político 1, o motivo apresentado sobre as dificuldades da formulação desse plano foi a lentidão do processo de formulação, com um resultado final muito aquém do esperado:

“Eu participei muito pela Câmara, por que em 93, quando terminou o Porto Alegre Cidade Mais Constituinte, quando lançaram, eu só participei do documento de lançamento, até o lançamento era o meu acordo com o Tarso. Quando lançaram o Porto Alegre Cidade Mais Constituinte eu fui para a Câmara. Eu acompanhei a novela lá dentro. Quando eu chegava para votar, daí se criou comissões internas, mas foi um processo de seis anos, muito longo. Como o Plano Diretor foi atrapalhado por muitas outras discussões que corriam em paralelo. Eu me recordo, na época, da pista de eventos que uns chamam de Sambódromo e o pessoal dizia que era pista de eventos, por que era para todos os eventos, mas, no fim, só acontece o carnaval lá, aquela coisa toda. Como tinham muitas discussões em paralelo com as questões urbanas, esse processo era muito conturbado. **Eu sou da teoria de que quando se quer fazer um remédio mais amargo, como mudar um Plano Diretor tem que ser rápido. Um processo que leva mais de seis anos não inova porque todos que são contra ele têm tempo de botar mecanismos de defesas, e foi o que aconteceu.** O nosso plano hoje não tem um modelo de paisagem urbana nas áreas consolidadas, não tem uma estratégia muito clara no que diz respeito de como trabalhar na área informal, tem problemas de mobilidade, não tem um plano de circulação muito claro, tem muito discurso, mas plano mesmo não tem. Por quê? Porque cada vez que se propõe uma mudança levava... até para o ritmo das pessoas. As pessoas que estavam comandando este processo não tinham esta velocidade. **É por isso que eu te digo, onde é que a administração**

**falhou: o planejamento urbano foi muito lerdo. E quando se faz a coisa devagar, claro que quando chega lá no fim, a Câmara muda tudo, porque na Câmara tem todo o contraditório da sociedade. Mudam tudo. Ficou um “remendão”, tem um pedaço da lei de 43, tem um pedaço da lei 23/30, tem algumas coisas novas, mas tem uns pedaços do estatuto da cidade, porque o estatuto da cidade nunca foi integralmente incluído, então se for ver, vira um “remendão”. (...) E o que acabou acontecendo é que se fores ver, o primeiro plano diretor que foi para lá, previa uma cidade mais figurativa, uma cidade mais na divisa, menos altura, mais densa a ocupação, pátios internos, uma cidade com o urbanismo mais para o lado europeu. Quando chegou lá (na Câmara de Vereadores), claro que aquilo não combinava com a Lei 43 que também já tinha feito muita coisa pela cidade que eram os edifícios soltos, etc. Não combinava então a comissão técnica começou a discutir. Dentro da comissão técnica, como os técnicos da câmara eram indicados por partidos políticos, cada um vinha sustentar a tese de seus corregionários. Mandaram de volta para a prefeitura e a prefeitura fez um arranjo e mandou de volta para cá e hoje, em uma quadra pode-se construir um edifício no meio de um lote, uma base torre com base de nove de altura e a torre centralizada, pode-se construir um prédio na divisa com dezoito. Que cenário urbano nós estamos construindo? Que urbanismo é este? Isso não é urbanismo. Isso é o que sobrou do plano diretor. Por isso que eu digo que é um “Frankstein”. Ah, mas também tem as AEIs, tem essa parte mais de reforma urbana. Tudo bem tem as AEIs, mas até os padrões construtivos das AEIs são baseados nos mesmos princípios da cidade formal: quanto de índice, quanto de taxa. Sabemos que não funciona assim. Tinha que ser uma administração mais para o projeto. Político 1 (grifos meus)**

Assim, no entendimento do político 5, o Plano Diretor aprovado em 1999, não avançou muito porque ele apenas incorporou alguns instrumentos importantes que já existiam na Lei Orgânica Municipal. Na concepção do político 1, a lentidão do processo de formulação fez com que quem fosse contra ao Plano já estivesse preparado para intervir contra ele. O Plano, além disso, não conseguiu avançar em questões importantes como a paisagem urbana, a mobilidade, a circulação e a área informal. Portanto, apesar desse conter muito discurso, foi muito pouco eficaz como Plano Diretor.

### **7.1.1 O entendimento dos técnicos sobre o processo de formulação do 2º PDDUA**

Como aparece nos depoimentos abaixo, apenas duas técnicas consideraram o processo de formulação do 2º PDDUA de forma positiva.

“Aqui em Porto Alegre teve toda uma metodologia (...) Começou primeiro, trazendo o pessoal do mundo inteiro, dois ou três meses, acho que eram duas reuniões por semana, só de atualização de conhecimento mundial, isso nenhuma das outras prefeituras teve condições de fazer. **Porto Alegre trouxe e foi um período fantástico. Depois fez o processo de nivelamento de conhecimento com assuntos, o pessoal da universidade fez palestras que duraram acho que foram uns seis meses.** Depois, na sequência do processo que vou lembrando, se montou essas, tinha uma coordenação de quarenta pessoas que eram representantes de ONG's, entidades que formavam o Conselho do Plano Diretor que se reuniam de quinze em quinze dias para acompanhar a evolução do plano. Todo o assunto discutido era apresentado para esse conselho, mas o Plano Diretor era uma matéria extremamente complexa. É difícil fazer um Plano Diretor, é muito difícil. Técnica 9 (grifos meus)

“Se chegou a fazer debates até sobre capacidade de construção, o que vamos desenvolver, qual é a região, em grandes congressos na cidade que aconteceram de forma aberta, ampla e até tumultuada, mas eu acho que **sempre os resultados das votações e dos somatórios, eles levaram para mostrar um consenso do que a cidade queria.** Tanto que acabamos reformulando o plano como uma proposta deste debate público. Acho que eu vi como uma coisa muito positiva houve na verdade, uma sacudida nas ideias, ouvimos muitas coisas do exterior, de outras cidades, de outros países que serviram para abrir os olhos de como as coisas acontecem no mundo e poucos aproveitaram, não foi a maioria, foi a minoria que prevaleceu nesse momento de realmente aprofundar seus conhecimentos através dos inúmeros textos que circularam, ouvir palestras e reformular os seus conceitos”. Técnica 2 (grifos meus)

A metodologia participativa de formulação do 2º PDDUA foi considerada, tanto pela técnica 9 quanto pela técnica 2, algo muito positivo, principalmente devido à circulação de novas ideias, de atualização de conhecimentos: *“começou primeiro, trazendo o pessoal do mundo inteiro, dois ou três meses, acho que eram duas reuniões por semana, só de atualização de conhecimento mundial” (técnica 9); “houve na verdade, uma sacudida nas ideias, ouvimos muitas coisas do exterior, de outras cidades, de outros países que serviram para abrir os olhos de como as coisas acontecem no mundo” (técnica 2).* Além disso, para a técnica 2, houve sempre nos debates a busca pelo consenso *“sempre os resultados das votações e dos somatórios, eles levaram para mostrar um consenso do que a cidade queria. Tanto que acabamos reformulando o plano como uma proposta deste debate público”.*

Mas, a grande maioria dos técnicos apresentou muitos motivos para as dificuldades de elaboração do 2º PDDUA. Como se pode evidenciar através dos depoimentos abaixo:

“Na época do Tarso: a própria discussão do Plano Diretor foi um processo, a forma como ele foi feito foi correto, ele não foi satisfatório em todas as suas etapas, mas a forma como ele foi feito eu acho que é a forma como é que tem que fazer. **A metodologia foi correta: chamou pessoas do mundo inteiro para falar sobre cidades, atualizar, poucas pessoas. O número de pessoas que participaram para uma cidade do tamanho de Porto Alegre foi ridículo, mas foi um investimento técnico fantástico.** (...) A participação eram 50, 70 pessoas em um universo de 1,300 milhões, **foi um desaproveitamento de uma qualificação técnica fantástica. O período escolhido foi absolutamente infeliz por que chovia, era frio, de noite, na usina do gasômetro, foi falha da organização ter escolhido um período não adequado.** Depois tiveram épocas de discussões de oficinas só com técnicos da cidade, experiências desastrosas de participação nos temas, mas a metodologia para participar o maior número de pessoas não deixou de ser interessante. **Participei de cinco planos diretores e destaco o de Porto Alegre que foi incansável na tentativa da participação, embora tenha tido conflitos.** Por exemplo: eu trabalhava no termo adensamentos com índices da cidade e começou, toda semana, com discussões abertas para quem quisesse participar. **Vinha uma dona de casa que não sabia o que era índice, não sabia o que era adensamento, tentar discutir. Em dois meses terminamos com as tais reuniões, por que éramos artistas de circo entretendo as pessoas.** Como é que você vai discutir índices de aproveitamento da cidade com uma dona de casa? Nada contra dona de casa, mas não é interlocutor para discutir o assunto. Teve esses fracassos, também, mas como ideia eu acho que foi uma experiência fantástica. Técnica 8 (grifos meus)

“Eu acho que isso foi muito positivo embora houvesse, também, muitos conflitos das pessoas não assumirem suas responsabilidades, de se sentirem incapazes de fazerem aquele trabalho, quando na verdade a capacidade está dentro daquilo que tu acreditas, daquilo que tu queres e as pessoas achavam que precisavam de outros seres mais especializados, pessoas que vinham com outra bagagem profissional para poder responder. **Houve um processo de “forçar a barra”, digamos assim, as pessoas dizerem: não, tu és coordenadora, tu tens essa tarefa e tu vai fazer por bem ou por mal, tu vai fazer. Houve uma indução porque eram poucas pessoas que tinham essa capacidade e essa capacidade não foi muito bem entendida como uma verdadeira atribuição nossa, de quem está lá, com responsabilidade e com atribuição para fazer esse planejamento.**” Técnica 4 (grifos meus)

“A lembrança que eu tenho, assim, depois de anos passados é que foi um processo complicado viu. Acho que faltou uma orientação clara... acho que ele foi...não to encontrando a palavra, mas ele foi complicado, faltou assim, coordenação com organização. **É como tu andar assim num caminho, pegar uma estrada esburacada, que às vezes tu pegava bons trechos e, às vezes, era difícil. Acho que faltou um gerenciamento organizado e com uma visão ampla do que era criar um novo Plano Diretor.** Eram coisas muito pontuais e até certa competição dentro da equipe pra ver se prevalecia algumas posições em detrimento de outras. Desses que hoje tu lê ali e diz “ahhh” e pode dar a impressão “ah, uma grande equipe”. É complicado. (...) Acho que faltava um gerenciamento técnico e político. Acho que as duas coisas assim. **Até lembro momentos que se cobravam algumas coisas, contestava alguns rumos mais definidos e teve muito desses discursos assim “ah, o importante é que nós estamos fazendo a participação” e eu disse que não, que isso é importante, mas não é tudo. Havia uma falta de clareza de onde é que se pretendia chegar**”. Técnica 3 (grifos meus)

“Eu acho que todo este processo de debate sobre ideias, sobre que cidade queremos, foi um retrocesso. **No momento em que chegou a um ponto auge, as pessoas começaram a dizer o que queriam e não teve continuidade, eu acho que isso é uma coisa permanente. Para mim, processo de planejamento é contínuo e permanente, não se para de uma hora para outra.** Isso eu acho que é um retrocesso. É um trabalho que ficou bonito para a história, aquele momento foi valorizado por alguns, mas não teve nada que deixasse a continuidade garantida e, isso, eu considero um retrocesso por essa coisa ser trabalhosa, ser difícil, ser uma troca de muitas características e uma mudança de atitude muito forte ela foi deixada de lado e isso eu acho que foi um retrocesso muito grande”. Técnica 2 (grifos meus)

“Tínhamos um espaço, até por uma necessidade que foi implantado, que foi decidido que se teria que fazer um Plano Diretor novo. **Então, tinha que montar uma equipe, eles não tinham uma equipe. Quando eu digo eles, é o partido, não tinham uma equipe, mas eles montaram uma equipe mista, eles tinha pessoas, os técnicos que eram ligados ao partido, vários colegas nossos, conheço todos, mas se montou uma estrutura para se montar um Plano Diretor, daí precisava dos melhores.** Acho que me escolheram porque eu tinha condições de ser, senão não me escolhiam, obviamente. Então, tinham **técnicos neutros e técnicos vinculados ao partido,** tanto é que no desenvolvimento das negociações da lei, nenhum técnico participava se não estivesse aliado ao partido. **Quem dominou, quem tomou conta disso foi a (...), que era nossa estagiária e se transformou em supervisora, que tinha mínima condição para negociar, ela não entendia do assunto, extremamente nova, mas ela achava que sim e o partido confiava nela, paciência, decisão do partido**”. (...) A lei depois teve uma série de negociações, alterações, então se perde o controle é o que está acontecendo hoje. Técnico 10 (grifos meus)

“Eu te diria assim: positiva a parte interna, discuto muito a forma como foi feita externamente. Então, eu poderia te citar duas, dentro do que até acho que fica mais fácil de colocar a revisão do Plano Diretor, com dois enfoques muito claros: a forma vamos dizer assim, o trabalho interno, que eu achei muito bom, muitas experiências. (*Interno tu diz aqui na secretária?*) Prefeitura, prefeitura como um todo. **E achei negativo, a forma como foi feito com relação a sociedade, não foi uma forma de discussão, foi uma forma de votação. É aí que eu tenho as minhas, vamos dizer assim, que eu tenho as minhas contradições em relação a isso aí.** (...) O processo não foi de construção, foi de votação, assim como essa alteração do Plano atual. Houve uma tentativa, vamos dizer assim e **hoje a leitura que eu faço é que usam muito mais esses eventos é o processo pelo processo, não buscando o resultado é muito mais importante eu fazer o evento, do que eu tirar o resultado.** (...) É que daí entra uma questão assim, que dentro de cada arquiteto, eles sempre tem que dar um pitaco no trabalho dos outros. Mas o processo, houve o processo, houve o debate. **O problema foi: fecha isso aí e leva pra discutir lá fora. Como fazer isso é que é a... Ou até quem sabe, essa discussão não teria que ser prévia e durante o processo? Tu tens que discutir, não tem que levar pra fora para votar o Plano Diretor. E o resultado é sempre ao contrário, esperam que a coisa se feche, fazem um Plano Diretor e levam pra sociedade votar**”. Técnico 1 (grifos meus)

Portanto, como foi apontado no depoimento da técnica 8, durante a formulação do 2º PDDUA, a participação de pessoas comuns na discussão de problemas complexos foi considerado um problema: “*Como é que você vai discutir índices de aproveitamento da cidade com uma dona de casa? Nada contra dona de casa, mas não é interlocutor para discutir o assunto*”. A coerção exercida pelo Governo para os técnicos participarem do processo aparece no depoimento da técnica 4: “*Houve um processo de “forçar a barra”, digamos assim, as pessoas dizerem: não, tu és coordenadora, tu tens essa tarefa e tu vai fazer por bem ou por mal, tu vai fazer*”. E, faltou uma orientação clara em todo o processo, uma coordenação com organização, no entendimento da técnica 3: “*É como tu andar assim num caminho, pegar uma estrada esburacada, que às vezes tu pegava bons trechos e, às vezes, era difícil. Acho que faltou um gerenciamento organizado e com uma visão ampla do que era criar um novo Plano Diretor*”.

O problema da falta de continuidade do planejamento após o processo inicial de discussão foi apontado pela técnica 2: “*No momento em que chegou a um ponto auge,*

*as pessoas começaram a dizer o que queriam e não teve continuidade, eu acho que isso é uma coisa permanente. Para mim, processo de planejamento é contínuo e permanente, não se para de uma hora para outra”. O problema da inexistência de qualificação técnica por parte dos coordenadores políticos do processo foi apontado pelo técnico 10: “tinham técnicos neutros e técnicos vinculados ao partido, tanto é que no desenvolvimento das negociações da lei, nenhum técnico participava se não estivesse aliado ao partido. Quem dominou, quem tomou conta disso foi a (...) que tinha mínima condição para negociar, ela não entendia do assunto, extremamente nova, mas ela achava que sim e o partido confiava nela, paciência, decisão do partido”.*

A ideia de que todo o processo de planejamento foi muito mais uma forma de votação do que de discussão aparece no último depoimento, do técnico 1: *“achei negativo, a forma como foi feito com relação a sociedade, não foi uma forma de discussão, foi uma forma de votação. É aí que eu tenho as minhas, vamos dizer assim, que eu tenho as minhas contradições em relação a isso aí. (...) O processo não foi de construção, foi de votação.*

Portanto, pode-se verificar que na compreensão dos atores técnicos houve muitos problemas durante a elaboração do 2º PDDUA: desde a falta de um gerenciamento técnico e político capaz de controlar o processo mais de perto, até a participação das pessoas comuns, vista muito mais como uma forma de votação do que como discussão. Além disso, os técnicos apresentaram críticas diretas ao governo da Administração Popular como: a falta de uma coordenação política competente, a falta de uma orientação clara, a imposição para os técnicos participarem do processo e a in experiência da equipe política que não conseguiu garantir a continuidade dos projetos.

No último depoimento desta seção, aparece o problema da influência do SINDUSCOM no resultado final do 2º PDDUA:

*“A gente fazia essa sistematização das reuniões diariamente. E aí se trabalhava, cada coordenador era responsável pela sua área, suas reuniões e tal, eu fazia um giro geral e dava explicações no Conselho do Plano Diretor e no grupo da reformulação do plano que envolvia 23 entidades. Este grupo era o grupo coordenador de toda a parte política. (...) **O pessoal da reforma urbana trabalhava muito, aquele pessoal ali era muito atuante. Mas por outro lado o SINDUSCON e o IAB eram extremamente presentes, sempre. Então esses três eu acho que eram os principais, eram os que não largavam nunca.** A turma da Vila, do pessoal que queria reforma*

urbana, fazer uma alteração de fundo no Plano Diretor e o IAB que tinha um interesse profissional definido, onde estavam os arquitetos, pessoal que trabalhava nessa área e o SINDUSCON, no sentido de ampliar o espaço deles pra atuação da construção civil dentro da cidade. Então, esses três eram os atores mais incisivos dentro do processo. (...) E depois, essa questão continuou lá dentro da Câmara de Vereadores. O que eles não conseguiram conosco, nas assembleias, nas discussões de regiões – porque eles estavam até nas discussões de regiões – eles iam, estavam todos dentro, tinham uma equipe grande, todos se mobilizando para o Plano Diretor. **Eles não conseguiam no grupo de coordenação das entidades, eles foram conseguir depois lá na Câmara junto aos vereadores. E aí houve muita modificação também, muita coisa. Eles são realmente muito mobilizados (construção civil).** Não quero dizer que o que eles defendem possa ser sempre ruim, mas enfim, eles têm a visão do negócio deles que é a construção da cidade”. Técnica 11 (grifos meus)

O depoimento da técnica 11 ilustra o grau de influência que o Sindicato da Indústria da Construção Civil conseguiu obter no resultado final do Plano. Ou seja, apesar da intensa participação do pessoal da Reforma Urbana, do Instituto dos Arquitetos, dos políticos da Administração Popular e dos próprios técnicos, o resultado final do plano acabou favorecendo alguns interesses da construção civil. Como isto aconteceu será apresentado a seguir.

## 7.2 As repercussões do 2º PDDUA na cidade

As repercussões práticas do Plano na cidade foram consideradas, por quase todos os atores, muito mais negativas do que positivas. Até mesmo os políticos afirmaram que o 2º PDDUA trouxe problemas para a paisagem urbana de Porto Alegre. Como se pode ler nos depoimentos a seguir:

“Eu acho que a cidade, no ponto de vista da paisagem, eu acho que está perdendo muita qualidade, essa coisa das regras de uso e de ocupação do solo ficaram um pouco flexíveis demais: as alturas, a questão da venda dos índices, alguns bairros na cidade ficaram muito necessitados. Se eu fosse voltar atrás seria uma coisa que eu não deixaria, eu pensaria duas vezes. **Na época da Administração Popular, nós tínhamos uma preocupação muito maior em garantir a participação popular, o conselho, as instâncias, do que nos preocuparmos com esta regra. O foco foi muito mais no processo. Preocupávamos mais com o que**



**iríamos ganhar de dinheiro do que com o resultado urbano. O resultado urbano foi muito dominado pelos técnicos que manuseavam muito bem esses parâmetros, todos esses índices e no final também foi muito negociado na Câmara, foi uma perda para a cidade, porque uma cidade que está crescendo e se fortalecendo, poderia ser mais bem resolvida”.** Política 3 (grifos meus)

**“Eu acho que foi bem problemática a questão assim das densidades, das alturas. Acho que foi a parte mais conflitiva, assim da discussão toda da paisagem, dos monitoramentos, disso tudo, de ter mais controle.** Eu acho que foi um pouco direcionado pelo interesse imobiliário. Não se teve controle do interesse imobiliário, não se conseguiu. Eu acho que a intenção estava ali, mas não se conseguiu. Talvez, isso que eu coloco um pouco também, que era os novos instrumentos que a máquina tem que se aparelhar também. Então não adianta a lei ali permitindo uma série de coisas e tu não ter processos que garantam implementar aquilo. Então, eu acho que foi conflitivo. Política 6 (grifos meus)

**“Tem duas situações: eu acho que ele não avança no sentido que ele é o retrato do 1º PDDU. E em termos de modelo teórico ele não avança. Ele acaba avançando porque ele recebe uma articulação com outros instrumentos como o IPTU progressivo, o solo criado, esses outros instrumentos que dão uma arejada neste plano, que é o que salva o plano. Eu acho que deveria ter sido mais radical, eu era daquela turma que achava que tinha que ser mais baixo e o resto que é construir de solo criado, que daí tu gera renda para a cidade. (...) A posição foi manter o índice que já existia porque é isso, tu não consegue força política de tudo que é lado e não consegue segurar, teve uma proposta que veio pela Raquel Rolnik de que era para a gente tentar manter o índice um e depois jogar com o solo criado. (...) mas, o que passou foi a manutenção do plano, direito adquirido pelo plano e se acrescenta pelo solo criado”.** Político 10 (grifos meus)

Assim, segundo a política 3, durante o governo da Administração Popular, a preocupação principal era garantir a participação popular, o conselho e as instâncias. A preocupação com as regras de uso e ocupação do solo ficaram em segundo plano. Portanto, a preocupação principal era com os ganhos que as operações urbanas em lugares estratégicos da cidade trariam a estes lugares e não com o resultado da paisagem urbana de forma mais ampla: *“preocupávamos mais com o que iríamos ganhar de dinheiro do que com o resultado urbano”*.

Para a política 6, apesar de ter existido a intenção de controlar o interesse imobiliário, no final não se conseguiu, tampouco houve o suporte para a implantação e

controle dos novos instrumentos: *“Eu acho que foi um pouco direcionado pelo interesse imobiliário. Não se teve controle do interesse imobiliário, não se conseguiu. Eu acho que a intenção estava ali, mas não se conseguiu”*.

E, para o político 10, o Plano não avança visto que ele é *“o retrato do I PDDU”*. Além disso, esse deveria ter sido mais rigoroso com relação às regras de uso e ocupação do solo, mantendo o índice de aproveitamento um para toda a cidade: *“Eu acho que deveria ter sido mais radical, eu era daquela turma que achava que tinha que ser mais baixo e o resto que é construir de solo criado, que daí tu gera renda para a cidade”*.

De forma semelhante, para a maioria dos técnicos, os desdobramentos do 2º PDDUA na cidade foram negativos. O maior problema foi a flexibilidade que os Projetos Especiais<sup>52</sup> trouxe ao plano. O objetivo era fazer mais projetos urbanos, porém, na prática, apenas significou o aumento da altura e da densidade. Assim:

*“Na hora em que ele foi feito achei que tudo era avanço, eu era uma freguesa de carteirinha do discurso dele: temos que projetar mais a cidade e menos normas e mais projetos e flexibilidade para qualificar, mas o resultado, nem mesmo nós que fomos da equipe que elaborou, **nem mesmo nós tínhamos a noção do quanto às coisas foram mexidas no sentido de descaracterizar a cidade. Como as coisas foram feitas por vários grupos e o quanto ficou um flanco para mexer assim com essa flexibilidade que foi colocada. Foi uma flexibilidade para conceder e não que a intenção tenha sido esta.** A prefeitura não se estruturou para um plano que pretendia ser estratégico. Ele avançou pouco e continuou sendo um plano regulador, que era o que se criticava. (...) A ideia de regime próprio em grandes propriedades, na minha opinião é possível, mas segundo um conjunto de critérios e ficou muito claro que com mais de 5.000 pode pedir o que quiser.*

---

<sup>52</sup> De acordo com a Lei Complementar nº 434, Capítulo 5, Art. 55. § 1º e § 2º E Art. 56. Projeto Especial é aquele que exige uma análise diferenciada, devendo observar acordos e condicionantes específicos. § 1º Os Projetos Especiais, conforme a iniciativa classificam-se em: I - Projeto Especial de Realização Necessária é aquele que o Município compromete-se a implementar para o desenvolvimento de áreas de interesse prioritário, podendo, para a sua realização, concorrer a iniciativa privada; II - Projeto Especial de Realização Voluntária é aquele originado a partir de uma iniciativa externa ao Poder Público Municipal, podendo, entretanto, este concorrer para a sua realização. § 2º Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termo de Ajustamento, para a implementação de empreendimentos compreendendo edificações e parcelamentos do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas na Parte I. 32 Art. 56. Os Projetos Especiais serão objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística, com vistas à análise de suas características diferenciadas e à verificação da necessidade de realização de Estudos de Impacto Ambiental, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano. Parágrafo único. Os Projetos Especiais, em função da sua complexidade e abrangência, caracterizam-se por: I - Empreendimentos Pontuais; II - Empreendimento de Impacto Urbano.

O (objetivo inicial) era a ideia de projeto urbano de cidade que se projeta, que olha para o lado para projetar, que acabou sendo apenas um pedido de aumento de altura e aí, nessa nova lei este artigo foi incorporado com o nome de projeto especial e aí para um projeto especial tu pode pedir tudo, não é assim tão ao pé da letra, tem uma caracterização, um nível, outro nível, mas acaba sendo meio assim, porque as coisas são decididas ou pelo Conselho do Plano ou por uma comissão então é bem complicado. (...) **Se fala tanto na diversidade, mas deveria se procurar a unidade na diversidade, se é residencial de casas, vamos preservar tem uma parte da população que quer morar em zona de casa, só porque tem um terreno de 5000, ou se junta 2, 3, ele pode criar altura daí se cria um precedente, então a paisagem urbana está muito sem controle, essa questão de quem vai ser meu vizinho está sem controle, se tu comprar uma coisa hoje, vai ser difícil de ficar a mesma coisa amanhã, paga caro por uma vista que tu não sabe até quando tu vai ter.** Técnica 8 (grifos meus)

“Na verdade o problema é o Plano Diretor. O Plano prevê nesses edifícios que agora apareceram bastante, com 18 pavimentos, eles têm 52 metros de altura, mas isso o plano pra essas regiões prevê. O que está acontecendo, é que num terreno onde não se poderia construir 16 pavimentos, comprando o índice eu consigo. **Então, na verdade, esses quatro pavimentos a mais eu consigo comprando o índice e pra viabilizar o aumento das alturas, a lei diminuiu os afastamentos** e isso que eu acho que é a sacanagem, que muita gente reclamou. São subterfúgios que terminam se criando para resolver essas... Porque na verdade é como se fosse um joguinho de encaixe, se aumenta a altura, teoricamente tem que aumentar os afastamentos laterais. Técnico 6 (grifos meus)

“Mas eu diria – não sei se a pergunta é tão abrangente – que teve coisas que na época eram contestadas e que hoje a gente está vendo o resultado. **Essa questão de deixar coisas flexibilizadas, deixar em aberto, os famosos projetos especiais que hoje tem sido, vamos dizer, o canal de escape para não atender a legislação urbanística e pra fazer de acordo com o interesse dos empreendedores.** (...) O engraçado é que eu acho que, grupos que estavam nessa posição, eles não se identificavam claramente, assim, se tu chegasse “vem cá, tu está numa linha de que vai flexibilizar tudo, vai aumentar a altura, as taxas de ocupação? Eu me lembro de discussões de manter área para ajardinamento e isso saiu do plano, tinha gente que queria muito mais, que se pudesse liberava tudo, tirava jardins, deixava tudo da altura que o cara... como de fato está acontecendo hoje, por quê? Porque os caras não respeitam a norma e entram nesses projetos especiais”. Técnica 3 (grifos meus)

“Se tu olhar os primeiros planos, que tem aqui na Biblioteca, as alturas foram mais baixas, houve as primeiras adequações preliminares, na época do Collares, que subiu um pouco e inclusive adequaram os prédios ao mercado, que era prédio com sacada, apartamentos grandes. E agora, o

PDDUA foi assim: faz umas contas e aumentou em altura, dizendo que não aumentou. Aumentou bastante. **A gente tentou segurar e se a gente tivesse um apoio de um político, poderia não ter passado, ia lá pra Câmara sem algumas coisas que a gente conseguia segurar aqui. Porque às vezes, se fazia uma rodada entre os coordenadores e a gente tirava algumas coisas, a gente conseguia não mandar como artigo, de propostas do executivo.** Daí aquele artiguinho, exatamente como estava escrito, aparece como emenda. Quer dizer, essas são as forças e os poderes dentro de uma sociedade. **Porque aqui vários técnicos representam isso, eu represento a preservação, ele representa a construção civil. (...)** Porque o PDDUA que a gente fez, tinha o tal do grupo simplificado, grupo ampliado e tinha gente que vinha aqui, que a gente dizia que até batia cartão lá embaixo, porque estava sempre aqui, da sociedade, influenciando. **Se tivesse tido um pulso forte, talvez a gente tivesse conseguido mais coisas, só que assim, vai pra Câmara, tu perde o controle, porque lá as coisas estão todas representadas. (...)** Da minha parte, da parte de preservação ambiental, eu consegui segurar. Só teve umas rasuras no meu mapa, entre o planejamento e a Câmara e eu tive que consertar. Até isso teve, coisas de contrabando. Que a gente conseguiu consertar, mas alguns artigos foram encaixados lá, a gente tirou daqui e foram encaixados lá”. Técnica 7 (grifos meus)

“Então, havia uma clareza do modelo de cidade, não pode dizer que estava fora do Plano Diretor, as sete estratégias definiam com clareza isso. O que não houve foi vontade política, de fazer com que essas estratégias fossem adiante, **houve apenas o interesse de atender ao SINDUSCON, porque estava enchendo o saco ou porque tinha muito dinheiro. Não sei. (...)** Eu acho o seguinte, o retrocesso, a gente esperava que, dessa vez, com toda a capacidade que a gente teve de colocar a participação, que dessa vez o sistema de planejamento fosse implantado. Isso pra mim, é que foi o maior retrocesso: não ter capacidade de dar continuidade pra essa onda virar, porque tava tudo na mão pra isso e aí eu coloco também como responsabilidade política dos governos seguintes. (...) **Eu acho que poucas cidades conseguiram esse sucesso como nós tivemos, com a metodologia que a gente criou. Acho que teve erros no início da metodologia, teve. Quando a gente chegou naquele negócio dos Congressos da Cidade, todo mundo queria meter a colher onde não era chamado... Era uma confusão aquilo, mas a gente organizou depois.** Agora, foi um... eu acho difícil alguém que tenha passado por esse processo, de dizer qualquer processo que tenha algo parecido com aquela grandiosidade. Não teve mais. E isso eu acho muito bom. Se ele tivesse continuado seria algo muito melhor. Mas, não houve”. Técnica 11 (grifos meus)

A partir dos depoimentos desses técnicos é possível concluir que o 2º PDDUA gerou consequências que não foram previstas e a principal delas foi o menor controle sobre os projetos da indústria da construção civil. Dessa forma, a construção civil utilizou os Projetos Especiais para aumentar as alturas e diminuir os afastamentos e os

jardins. Portanto, através dos Projetos Especiais se conseguiu escapar e não atender a legislação urbanística. Mesmo que a contrapartida aos setores populares pudesse justificar a flexibilização do Plano, na prática, tal compensação foi deixada de lado, ou não foi feita adequadamente. Além disso, na compreensão de alguns técnicos, não existiu o interesse e a vontade política da Administração Popular de firmar e garantir politicamente os conceitos que foram pensados e discutidos no processo de formulação desse Plano.

Se a visão dos técnicos sobre as consequências do 2º PDDUA foi predominantemente negativa, alguns atores políticos apontaram importantes avanços. Na compreensão dos políticos 8, 2 e 9, apesar de não ter alcançado o resultado esperado, o Plano trouxe importantes conceitos e instrumentos em seu interior.

“Eu acho que avanços são esses que eu disse de forma genérica, ou seja, a concepção que embasou o plano de 99, ela já é uma concepção que foi resultante daquele embate que houve lá em 89, quer dizer 10 anos depois eu acho que se conseguiu de certa maneira, introduzir elementos que romperam com essa concepção normativista do plano. Normativista no sentido de que: primeiro ele se baseia na prescrição do que deve ser ou não; segundo, certa ingenuidade no sentido de que o processo de desenvolvimento social e urbano vai se dar de acordo e exatamente com aquelas regras que foram estabelecidas; por isso a ideia de gestão urbana, para além do controle. **A introdução da ideia de gestão urbana, tendo em vista uma visão global, mas também uma discussão de projetos que são apresentados, que não podem ser evidentemente pontuais, mas eles têm que ser pontuados e avaliados, a partir de certos princípios que são estabelecidos pelo Plano Diretor.** Então, me parece que essa visão, além de uma ampliação da participação da sociedade civil no Conselho do Plano Diretor, porque o Conselho lá do plano de 79 era extremamente restrito, então, essa sim, é uma diferença que eu lembro. A concepção do plano do Conselho ela foi ampliada, inclusive para representantes das regiões do Orçamento Participativo que passaram a cada duas regiões, a escolher o representante. **Acho que essa é uma conexão importante, mas que carece de uma prática mais efetiva, assim como a previsão dos Fóruns Regionais de Planejamento, algo que também foi inovador, que dizer, se pensa na necessidade de uma visão global, mas também de uma visão territorial, ou seja, o planejamento com uma visão assim onde os atores que habitam, os atores que vivem, que trabalham em determinadas regiões da cidade tenham a possibilidade de pensar e de certa maneira, propor e definir projetos e ações urbanas ou sócio-urbanas para aquela determinada região da cidade. Este é o papel dos Fóruns Regionais de Planejamento, mas que tem pouca efetividade prática.** Então, esse processo da criação dos Fóruns Regionais de Planejamento, eles não foram

acompanhados de uma política de descentralização político-administrativa da cidade. Como nós temos em outras cidades que pra mim são exemplares, como é o caso de Rosário, por exemplo”. Político 8 (grifos meus)

“Na verdade o PDDUA ele é, como dizem os espanhóis “es una mezcla”. **Ele tem na verdade assim, se tu for pensar, é um plano muito híbrido, na minha avaliação, ele é muito híbrido, ele não é um modelo puro de planejamento, porque nós temos dentro do PDDUA 3 vertentes importantes.** A gente não deixa de ter uma vertente desse planejamento urbano tradicional, anterior a constituição de 88, que é um plano regulador, normativo, urbanístico, todos os índices, todo o regime urbanístico definido e tal, então a gente tem essa marca do planejamento mais normativo, ele tem lá a parte do plano regulador, não adianta. Ele tem uma segunda vertente que a gente poderia chamar assim do planejamento vertebrado pela função social da propriedade, que é o que a Constituição Federal tem a dizer. O artigo 182 diz que a política urbana vai atender a função social da cidade e da propriedade. Então se isso é uma diretriz que estrutura todo o planejamento urbano, que vai “vertebrar” todas as outras, de certa forma a gente tem ali todo esse esforço de colocar isso como o grande objetivo. Então tem, vamos dizer assim, um Plano Diretor identificado com a reforma urbana, certo? Uma parte do plano que expressa essas ideias e que expressa a nossa cara um pouco. Mas a gente acha que tem uma terceira vertente que é o planejamento estratégico, porque o nosso Plano Diretor tem estratégias, estratégias de educação ambiental, estratégias de produção da cidade, estratégias de ... é ou não é? E isso foi muito da influencia da Fundación CEPA. Através do Rubén Pesci, que foi uma consultoria contratada que veio de Buenos Aires, um arquiteto que colocou muito essa vertente das estratégias e a estrutura do plano acabou sendo as estratégias. **Então eu tenho estratégias de proteção ambiental, estratégias de qualificação da cidade, estratégia de mobilidade urbana.** Então se tu for pensar, claro alguém poderia ver isso negativamente, como uma coisa assim que é uma... mas, na verdade ele expressa um contexto, uma forma de produção do plano, onde eu tinha vários atores e saberes presentes. **De discursos, em presença, conflito, mas todo mundo conseguiu deixar a sua marca, todo mundo de certa forma saiu satisfeito: o SINDUSCON, o pessoal da reforma urbana, o pessoal lá da consultoria do Rubén Pesci.** Ele é um plano híbrido, nós não temos um modelo puro. (...) Tem um autor espanhol que se chama García-Bellido. Um autor fantástico que se chama Javier García-Bellido, já morreu, ele é maravilhoso, fundador do direito urbanístico espanhol. (...) Ele classifica os planos diretores assim: ele fala que tem dois tipos de planos, uns são os planos vinculantes, aqueles que a única discussão se dá antes do plano, ou seja, depois de aprovado aquilo é vinculante pros particulares e todo mundo tem que obedecer e não tem flexibilidade nenhuma. O plano é vinculante, ou seja, as disputas se dão no plano legislativo. Outros são planos não vinculantes, onde eu tenho uma flexibilidade maior, onde eu vou discutir caso a caso, conforme as peculiaridades do caso, e, portanto, conforme as pressões, as relações de força de cada contexto específico. Eu acho que o nosso modelo no Brasil é um modelo mesclado, entende? **Ele é um modelo híbrido também, porque**

**o nosso plano é assim, o nosso plano define zoneamento pra toda a cidade, mas eu tenho um instrumento como, por exemplo, uma operação urbana consorciada. Naquele local eu vou ter flexibilidade, ali eu vou ter flexibilidade. Então que vinculação é essa? Que vinculante que os pontos mais cobiçados pelo mercado viram no território um lugar onde eu vou fazer consertação (sic) do regime urbanístico, de tudo.** Então, de certa maneira o nosso modelo é um modelo um pouco híbrido, pelo menos nessa compreensão do García-Bellido. (...) Eu sou fã dessa ideia, acho que ela expressa com simplicidade algo muito difícil de contestar, **a ideia de que os instrumentos não são bons ou maus em si, mas que tudo depende da gestão que tu faz**”. Política 2 (grifos meus)

“Isso é uma coisa difícil de avaliar, porque **cada um dos atores gostaria do seu PDDUA.** É claro que nunca fecha. Quem eu acho que mais focou, foi objetivo, foi o SINDUSCON e saiu satisfeito. Agora os setores comunitários, por exemplo, se colocaram contra? Não! Contanto que não mexa onde eles estão morando, que tenha investimento, eu não senti essa contraposição. Quem começou a sentir, foi agora os setores de classe média, o Moinhos vive e outros, porque começou a impactar na qualidade de vida que eles têm na sua região. Mas é uma coisa mais recente, que tu começou a perceber quando o PDDUA começou a funcionar, antes não. Agora, isso a participação estava aberta. **Então, se coloca por que uns movimentos que lutam pela habitação, regularização fundiária, ficam frustrados com o PDDUA, mas em que sentido? Era melhor então não ter plano?** Ai eu tenho certeza que ia ser pior, ia ficar muito mais flexível, porque tu ainda tem um documento pra discutir. Essa frustração, ela tem a ver com a forma como se discute a cidade, os atores se mobilizam e estão presentes, quando estou no meu bairro, no meu distrito. Agora, quando é de interesse geral, exige um tipo de esforço que é muito grande pra sindicatos, associações comunitárias, não é pro SINDUSCON, **a capacidade técnica e econômica eles têm, mesmo pra setores médios, é muito pesado.** Como é que a gente faz isso? Acho que a gente não resolveu isso, não tem uma solução. (...) Os setores médios, setores populares e mesmo sindicais, para eles opinarem em tudo o que acontece, o interesse geral da cidade, é muito difícil, porque exige muito tempo, dedicação, assessoria técnica que eles não tem. (...) Os limites são esses, tu mudar a cultura política no sentido que tivesse mais enraizamento social dessa discussão, por exemplo, de toda essa riqueza que foi. Mesmo entre os técnicos, de ter se capilarizado mais, enquanto experiência e ficar na memória”. Político 9 (grifos meus)

Portanto, na reflexão desses políticos o 2º PDDUA configurou-se como “*una mezcla*” como afirmou a política 2, ou seja, como um instrumento legal que apresenta tanto a dimensão físico-territorial urbanística, quanto à dimensão estratégica que se realiza através das Operações Consorciadas entre o setor público e o setor privado. Além disso, o Plano tem uma dimensão importante que corresponde aos interesses

políticos da reforma urbana, principalmente a função social da propriedade e as AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social). No entanto, como a entrevistada afirma, o Plano não conseguiu controlar a ação do setor da construção civil, e isto porque: *“o nosso plano define zoneamento pra toda a cidade, mas eu tenho um instrumento como, por exemplo, uma Operação Urbana Consorciada. Naquele local eu vou ter flexibilidade, ali eu vou ter flexibilidade. Então que vinculação é essa?”*.

O Plano apresenta também, a introdução da ideia de gestão urbana, com uma visão que alia a perspectiva global à perspectiva local através de projetos pontuais, que devem ser avaliados a partir de certos princípios do Plano Diretor. Assim, segundo o político 8 no PDDUA houve a *“introdução da ideia de gestão urbana, tendo em vista uma visão global, mas também uma discussão de projetos que são apresentados, que não podem ser evidentemente pontuais, mas eles têm que ser pontuados e avaliados, a partir de certos princípios que são estabelecidos pelo Plano Diretor”*.

E, por fim, aparece a reflexão de que bem ou mal o plano oferece a possibilidade de discussão, sem este haveria uma flexibilização muito maior: *“Então, se coloca por que uns movimentos que lutam pela habitação, regularização fundiária, ficam frustrados com o PDDUA, mas em que sentido? Era melhor então não ter plano? Ai eu tenho certeza que ia ser pior, ia ficar muito mais flexível, porque tu ainda tem um documento pra discutir”* (político 9). Assim, para o político 9, a mobilização das pessoas ocorre muito mais quando o interesse é local, isto é, quando o que está em jogo acontece no lugar onde as pessoas moram, do que quando o que está em pauta é uma discussão geral sobre a cidade. Dessa maneira, o primeiro tipo de discussão gera muita mais participação do que o segundo.

\*\*\*

Foi possível concluir, a partir dos depoimentos deste capítulo, que o 2º PDDUA foi o resultado de uma ampla metodologia participativa e isto foi considerado por alguns atores como algo muito positivo, já que a participação de diferentes grupos e entidades sociais foi considerado um avanço em termos da construção democrática e participativa de um novo Plano Diretor. Mas, alguns atores consideraram a metodologia participativa como um problema, visto que a extensa participação acabou influenciando diretamente na lentidão do processo.



O resultado final do Plano foi considerado negativo, principalmente pelo tempo excessivo de elaboração e também, por não ter dado a devida atenção à dimensão físico territorial da cidade, como as alturas e os índices. Assim, principalmente para os arquitetos de formação, o que faltou foi a devida atenção às regras de uso e ocupação do solo, o limite às alturas, as densidades e aos índices de aproveitamento.

Como foi assinalado anteriormente, a flexibilidade do Plano não deveria servir aos interesses do capital imobiliário. A flexibilidade do plano serviria para que, através de uma legislação urbanística diferenciada – os Projetos Especiais - se tivesse a oportunidade da contrapartida financeira advinda da venda de índices. Desse modo, um empreendedor só poderia mudar a altura e o índice para um determinado terreno se desse uma contrapartida ao governo. O objetivo político dos Projetos Especiais era, portanto, possibilitar mais projetos urbanos nos setores pobres da cidade<sup>53</sup>, porém, na prática, acabou significando apenas o aumento da altura e da densidade em áreas já consolidadas da cidade.

Mesmo antes de ter sido aprovado e promulgado pela Câmara Municipal de Porto Alegre, o Instituto dos Arquitetos (IAB) e outras entidades profissionais apontaram muitas críticas ao 2º PDDUA, principalmente a falta de embasamento técnico e científico na elaboração desse Plano Diretor<sup>54</sup>. De acordo com estes setores, o governo da Administração Popular, através de seus representantes, demonstrou uma preocupação muito maior em garantir a participação popular na metodologia de formulação do Plano, do que com o conhecimento técnico e científico necessário, para que as regras de uso e ocupação do solo fossem propostas condizentes com o planejamento urbano historicamente produzido em Porto Alegre.

Na concepção dos atores políticos, a flexibilidade que o plano adquiriu, através dos Projetos Especiais, ocorreu justamente em função da necessidade de investimentos urbanos para os setores carentes da cidade, isto é, da necessidade de investimentos do capital imobiliário em ações urbanas nestes setores. O que não foi previsto foi a ampliação que o 2º PDDUA proporcionou aos interesses da construção civil. Para

---

<sup>53</sup> No capítulo 8 apresenta-se o Projeto Especial da Lomba do Pinheiro que se enquadra perfeitamente nesta intenção.

<sup>54</sup> Albano (1999), através do depoimento de vários representantes de entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, da Associação de Docentes da Ritter dos Reis, e da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul - SERGS, entre outras, demonstra que, antes mesmo de ser promulgado, o 2º PDDUA já acumulava muitas críticas públicas, principalmente no sentido da falta de perspectiva técnica, falta de continuidade histórica de planejamento urbano e também com relação à flexibilidade do plano através da ideia de gerenciamento.

alguns atores políticos, tal fato ocorreu, muito mais por um excesso de confiança na continuação do governo da Administração Popular, que gerenciaria os instrumentos de controle previstos, e por consequência, exerceria controle sobre os interesses imobiliários, do que por qualquer desvio ético.

Como aspectos positivos do Plano os atores apontaram: a incorporação de novos instrumentos urbanísticos como o IPTU progressivo e o solo criado; a ampliação da participação popular no Conselho do Plano Diretor; a criação das Operações Urbanas Consorciadas desde que estas sejam utilizadas de forma politicamente correta; e, a criação dos Fóruns Regionais de Planejamento, que possibilitaram a participação da população na discussão e no planejamento de questões mais amplas da cidade, apesar da pouca efetividade prática que estes tiveram.

Apesar da ampla participação durante o processo de formulação do 2º PDDUA, este não serviu para a realização dos interesses de todos os grupos envolvidos, até porque, como já foi dito, os grupos envolvidos tinham interesses e motivações muito diferentes. Para os técnicos, a metodologia participativa foi considerada excessiva e faltou a devida atenção à dimensão técnica e científica. Para os atores políticos, houve a manipulação dos parâmetros e índices pelos técnicos, e também, o excesso de confiança dos próprios políticos.

Assim, mesmo existindo a metodologia participativa e a formação de um amplo poder comunicativo, não houve de fato a possibilidade de consenso, isto é, não houve condições objetivas de conciliar uma gama tão variada de interesses. Além disso, desde o início houve a contraposição de duas grandes visões de planejamento: a primeira, cujos principais representantes eram o Governo da Administração Popular e as ONGs, defendia a criação de novas instâncias de participação; a segunda, cujos representantes eram as entidades do urbanismo, era contra a necessidade de criar canais alternativos de representação de interesses, defendendo uma representação tradicional de planejamento urbano<sup>55</sup>. Além disso, enquanto o primeiro grupo defendia novos conceitos e estratégias políticas de desenvolvimento, que colocavam em primeiro plano ações e operações

---

<sup>55</sup> Para Cruz (2006), o Orçamento Participativo, o Fórum Municipal da Reforma Urbana, Sindicatos, ONGS, o Governo e o bloco partidário PT/PPS durante o processo de formulação do 2º PDDUA propunham a institucionalização de novas instâncias de participação. Já as entidades do urbanismo e os partidos (do mais a esquerda para o mais a direita: PDT, PSB, PMDB, PSDB, PP e PFL) ao defenderem a manutenção tradicional da democracia liberal, mantiveram a opção pluralista da não criação de canais alternativos de representação de interesses.

urbanas para promover o desenvolvimento dos setores informais, o segundo grupo defendia a perspectiva urbanística, isto é, que deveria haver um maior controle sobre o desenvolvimento físico-territorial da cidade.

As controvérsias geradas durante o 2º PDDUA, os vários conceitos e projetos pensados, foram equacionados, como foi visto, apenas em parte. No entanto, o Governo da Administração Popular soube controlar, mesmo sofrendo críticas severas dos grupos que anteriormente detinham o saber urbanístico de fazer planos diretores, a institucionalização jurídica de uma rede de discursos e negociações, concluindo bem ou mal um Plano Diretor diferenciado, como já foi assinalado anteriormente.

Mas é possível verificar que, se por um lado, houve um discurso prático conduzido pela moral e universalidade dos argumentos, houve, de outro, a ingenuidade<sup>56</sup> por parte dos políticos da Administração Popular e das ONGs, com relação ao grau de influência que o setor da construção civil poderia ter nos rumos da cidade, sem o controle político exercido pelo Governo da Administração Popular. Tal fato demonstrou que existiram imperativos funcionais, isto é, interesses não suficientemente filtrados, justamente por serem os mais fortes. Estes se serviram da força legitimadora da forma jurídica e do amplo espaço participativo a que tiveram direito, com o objetivo de disfarçar a sua imposição meramente factual, ou seja, sua dominação econômica e política.

A intenção e a motivação inicial dos políticos de garantir a participação, de ampliar os espaços de discussão e a ideia de planejamento como ação projetual (que busca incorporar o que não é previsto para poder alcançar resultados mais compatíveis com a realidade), são avanços significativos que aparecem no Plano. Infelizmente, a amplitude da participação em questões técnicas complexas acarretou problemas durante o processo, o que demonstra as dificuldades que a participação ampla, com consulta e decisão face a face, assume nas sociedades socialmente muito heterogêneas.

Este problema, crucial para a construção de novas práticas de planejamento urbano, pode ser superado se existirem diferentes instâncias participativas e novas

---

<sup>56</sup> O termo ingenuidade foi utilizado não devido à falta de conhecimento dos políticos sobre a ação ou a forma como o setor da indústria da construção civil opera. Como militantes da reforma urbana estes possuem muitos conhecimentos sobre o grau de interferência do setor imobiliário no desenvolvimento urbano. A ingenuidade se refere, portanto, a pressuposição que estes tinham de permanecer no poder e dessa forma, controlar os interesses da indústria da construção civil.

estruturas ou conformações administrativas. O que será visto com mais detalhe no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO 8 - Concepções e práticas de planejamento urbano**

Neste capítulo final analisa-se a concepção dos atores sobre a teoria e a prática de planejamento urbano em Porto Alegre, durante os anos em que o Governo da Administração Popular esteve à frente da prefeitura (1989 – 2004). Porém, é importante ressaltar ou lembrar alguns aspectos essenciais que caracterizam o planejamento urbano no Brasil, antes disso.

Historicamente o planejamento urbano não conseguiu resolver os graves problemas urbanos que as cidades brasileiras cada vez mais passaram a acumular. A invasão de terras urbanas<sup>57</sup> no país e a gigantesca ilegalidade foi o resultado de um processo de urbanização que sempre segregou e excluiu a população menos favorecida para áreas irregulares ou periféricas da cidade. Nestas áreas, existe uma dinâmica própria de produção (baseada principalmente na utilização de lotes precários e irregulares, juntamente a autoconstrução da moradia), que acontece independentemente da política habitacional e das propostas de regulação urbanística.

Os planejadores do urbano no Brasil, em sua prática profissional, não consideraram a realidade da exclusão social e urbana, nem tampouco o problema habitacional das classes menos favorecidas como prioridade. Pelo contrário, o problema da moradia sempre foi considerado, muito mais um problema de falta de legislação específica, do que um problema social que existe em virtude dos pobres não terem condições de comprar a sua própria moradia. Portanto, os planejadores do urbano percebiam (e alguns ainda hoje percebem) a exclusão social como algo natural ou normal.

Mas, a partir da década de 60, os problemas urbanos passaram a ser tematizados por pensadores, planejadores do urbano e militantes políticos de esquerda, e gradativamente consolidou-se entre estes a convicção política pela justiça social e pela necessidade de mundaça ou reforma urbana. No caso de Porto Alegre, esta convicção se

---

<sup>57</sup> Segundo Maricato (2000), a ocupação de terras urbanas que não são valorizadas pelo mercado formal tem sido tolerada como parte das “regras do jogo”. O Estado não exerce o poder de polícia como manda a lei, nem poderia, visto que existem milhões de brasileiros que invadem terras urbanas no Brasil. Mas, as terras valorizadas pelo mercado são protegidas, para estas se aplica a lei.

materializou na criação do Orçamento Participativo, instrumento que incorpora a inversão de prioridades, isto é, prioriza os investimentos nos setores carentes e a participação popular no processo de decisão e realização destes investimentos. Como já foi exposto nos capítulos cinco e seis.

Outro problema que sempre afetou (e ainda afeta) as ações de planejamento urbano no Brasil está relacionado à influência política que os Planos sofrem quando são aprovados nas Câmaras Municipais. Os interesses tradicionais da política local e de grupos específicos ligados aos interesses econômicos (principalmente os interesses da indústria da construção civil) sempre afetam as decisões políticas a nível local. Assim, mesmo que no Brasil se faça planos ou projetos urbanísticos de boa qualidade, o grau de interferência política acaba, muitas vezes, descaracterizando o Plano, como foi o caso do 2º PDDUA em Porto Alegre.

Como será exposto a seguir, existem técnicos que ainda apresentam na sua concepção de planejamento urbano, não só a priorização pelo desenvolvimento econômico ou físico-territorial da cidade, mas também a naturalização ou normalização da desigualdade. E existem políticos que, apesar de preocuparem-se verdadeiramente com a questão social, muitas vezes pensam como se estivessem “inventando a roda” tomando atitudes insensatas e incoerentes de planejamento urbano.

## **8.1 A compreensão dos políticos sobre o planejamento urbano**

Inicialmente expõe-se a compreensão dos políticos sobre o planejamento urbano:

“O problema se tu tens que expandir em altura ou expandir vertical ou horizontalmente não tem nada haver com corrente política, tem haver com uma compreensão, que eu acho que tem que ter **equilíbrio entre conceitos, tem que preservar, mas eu sou um cara convencido que a preservação seria ambiental, histórico, cultural, se dá por manejo. Só se conserva aquilo que usamos, tocamos. Aquele conceito de vedação, isso, na verdade, eu acho que tem que ter manejos. Aprendi isso e tentei botar as coisas neste ponto de vista (...) Então, tem que empreender, tem que construir, mas ao construir e empreender deve incorporar o meio ambiente. (...) Acho que o sistema do planejamento urbano tem que ser informado, tem que ter capacidade, ele tem que saber, ele tem que conhecer, ele tem que ter gerenciamento, mapas atualizados, tem que conhecer cada metro quadrado da cidade. **Primeiro: saber, conhecer e ter****

**informação. Segundo: acho que tem que ter visão global do desenvolvimento da cidade. Terceiro: tem que ter capacidade de articulação social. Tem que ouvir grupos, ouvir setores, ouvir comunidades, mediar com elas seus interesses, adaptar e agregar os interesses: uma comunidade quer uma praça, a outra quer uma escola e a outra quer uma indústria. Tem que buscar solução. Quarto: visão de futuro: entra conhecimento sobre futuro, quais são as novas tecnologias, que tipo de perfil se quer para a cidade.”** Político 7 (grifos meus)

**“Eu faço uma crítica a esses modelos de planejamento que se expressam em um plano, eu acho que tem que trabalhar em um nível da estratégia e trabalhar sempre com um plano muito mais flexível. Trabalhando por cenários, e como é que tu se movimenta dentro daqueles cenários. Eu acho que é melhor do que ter um plano rígido. Eu acho que a área não revisita as bases do plano, sabe como se tivesse produzindo, produzindo, produzindo, esse plano começou em 93, mas que acabou terminando acho que em 99. Ele levou seis anos para fazer e ele é um modelo teórico de um positivista da época da carta de Atenas que trabalha por zoneamento, que trabalha com planejamento super rígido. Estamos no final do século XX, tem outras coisas avançando e eu acho que a área avança muito pouco, teoricamente e principalmente porque é uma área que tá muito na mão dos arquitetos é uma área que só ia entrar com umas filosofias aí ia dar uma mexida nisso”.** Político 10 (grifos meus)

**“É que o Planejamento Urbano não tem que ser um modelo, ele tem que ser uma solução. E uma solução ela tem que ser dada por todos os atores. Tem que ser uma construção de um acordo, de uma saída para algum problema. Implica em acordo, implica em diferentes interesses que estão ali representados. Então, tem que ser participativo, tem que ser democrático”.** Política 6 (grifos meus)

O planejamento urbano pelo entendimento destes atores políticos, não deixa de ser uma atividade técnica uma vez que é necessário: *“Primeiro: saber, conhecer e ter informação. Segundo (...) tem que ter visão global do desenvolvimento da cidade”* (Político 7). Mas, é uma atividade técnica que deve avançar teoricamente, ir além do planejamento rígido que trabalha com zoneamento visto que se está no: *“final do século XX, tem outras coisas avançando e eu acho que a área avança muito pouco, teoricamente e principalmente porque é uma área que tá muito na mão dos arquitetos é uma área que só ia entrar com umas filosofias aí ia dar uma mexida nisso”* (Político 10).

O planejamento urbano deve ser capaz de “*ouvir grupos, ouvir setores, ouvir comunidades, mediar com elas seus interesses, adaptar e agregar os interesses: uma comunidade quer uma praça, a outra quer uma escola e a outra quer uma indústria*” (político7). Dessa forma, ele tem “*que ser uma construção de um acordo, de uma saída para algum problema. Implica em acordo, implica em diferentes interesses que estão ali representados. Então, tem que ser participativo, tem que ser democrático*” (Político 8).

Nos depoimentos seguintes, é possível observar também que o governo da Administração Popular, por ser um governo de esquerda, proporcionou diferentes vivências e possibilidades de mudança não ações de planejamento urbano:

“Foi adotado uma estratégia que era a seguinte: **nós não podemos partir do pressuposto padrão ótimo para toda a cidade porque não vamos fazer nada. Nós vamos ter que ver qual é o padrão suficiente para que eles tenham, de fato, um ganho de qualidade em relação à sua situação.** E na ocasião se partiu do pressuposto: vamos ver onde podemos levar o asfalto? Numa largura mínima, na época se eu não me engano era três metros e meio, não me recordo mais disso. **Para melhorar as condições de acessibilidade, melhorar a autoestima desta população, eles vão começar a arrumar suas calçadas, vão começar a pintar suas casas. E sabe que isso funciona? Eu me recordo que íamos lá depois, a vila mudava um pouco de cara e muito vinculado, também, a questão da regularização fundiária.** Como se está trabalhando com o dinheiro público não se pode trabalhar com dinheiro público em área que não é pública. Como é que eu vou asfaltar uma área privada? Isso também foi uma discussão muito longa, foi uma super discussão até conseguir, vamos dizer assim: pode subir com as máquinas. Subiram e fizeram todo o asfaltamento. Hoje em dia, não sei com está agora, mas quando eu saí na década de 90, início de 2000 que eu ainda estava lá dentro estava tudo asfaltado, sempre tinha os acessos, de vez em quando tinha uma vilinha, mas pelo menos deu uma integração melhor”. Político 1 (grifos meus)

“Ao mesmo tempo o Carrefour que foi em uma época em que não lembro exatamente porque, mas surgiu muita insatisfação dos impactos dos empreendimentos econômicos na cidade. Não sei se em função das pessoas que estavam na SMIC, na época, ou se foi algum movimento internacional, neste sentido. Começou a levantar e esse foi um tema que sempre me interessou e nesse tema **eu tive muitos parceiros em outras secretarias e não na Secretaria do Planejamento, a gente compôs um grupo inter setorial da procuradoria com a própria SMAM onde um em cada secretaria pensava um pouco e nos unimos, nos abraçamos, para que juntos construíssemos um caminho, um fluxo.** Hoje, é uma coisa que todo mundo sabe (...) foi uma das coisas que eu tenho mais orgulho de ter feito,



foi ter participado deste movimento e que foi muito difícil na época e que se solidificou e que hoje está assimilado na sociedade”. Política 3 (grifos meus)

Assim, como afirmou o político 1, inicialmente o trabalho em planejamento urbano executado pela Administração Popular tinha como objetivo principal garantir um padrão mínimo de urbanidade à população, visto que era impossível partir do pressuposto do padrão ótimo para toda a cidade. Entretanto, já quase no final do Governo, como declara a política 3, o trabalho em planejamento tornou-se um trabalho coletivo com outras Secretarias, numa perspectiva transversal, num processo de negociação entre o setor público e o setor privado.

O passo seguinte desta investigação foi avaliar se os atores consideraram se houve ou não a existência de ações consistentes de planejamento urbano durante o governo da Administração Popular. Para alguns políticos, a existência de planejamento urbano justifica-se devido ao atendimento das necessidades, carências e demandas de setores que foram historicamente excluídos do processo de tomada de decisões. Assim:

**Então acho que eu diria que houve planejamento urbano em parte. Por quê? Porque por um lado houve uma ruptura com uma concepção do planejamento urbano e isto está objetivamente provado pelo Programa de Regularização Fundiária, pela introdução da ideia de gestão urbana e não planejamento urbano, pela deflagração de um novo plano diretor, da discussão da necessidade de um novo plano diretor que não fosse aquele elaborado apenas pelo saber técnico, mas que fosse um plano discutido com a população nos seus vários setores, que acabou depois se dando só em 99, foi um processo que se arrastou durante um longo tempo. (...) (...) Eu acho que o OP contém elementos de planejamento urbano, desde que a gente entenda o planejamento urbano não como padrão normativo, tecnicista. Atender necessidades, carências, demandas que vem de setores que são historicamente excluídos do processo de tomada de decisões. Para mim isso é planejamento urbano, também. Não é à toa que o saneamento básico historicamente foi uma das áreas a serem priorizadas. Por que o planejamento urbano anterior não priorizou? Ou até teve a intenção, mas talvez politicamente isso não tenha sido priorizado. (...) O OP nunca teve uma oportunidade e talvez até capacidade real de fazer uma discussão mais aprofundada sobre a importância de certos projetos de caráter mais global pra cidade, mas por outro lado, essa ligação ela estabelece certa conexão com o planejamento urbano, mas acho que essa conexão, vem também por outras formas de participação, conselhos municipais. Ela não tem uma boa definição técnico política, ou seja, nós não encontramos ainda hoje, no meu entendimento uma sistemática, uma metodologia. Político 8 (grifos meus)**

“Eu acho que sim, eu acho que o processo de plano ele instrumentalizou bastante, sabe. **Muitos atores tiveram experiências participativas bem reais e concretas. Eu acho que faltou muita coisa, mas acho que foi um avanço no sentido de envolver outros atores no processo de planejamento da cidade. Acho que não se conseguiu isso com o Orçamento Participativo porque ficava dentro de uma demanda bastante pontual. Mas eu acho que processos foram construídos.** Quantos atores saíram, quantas lideranças saíram capacitadas para falar sobre a cidade, entendendo qual é a função de um prefeito, de um cidadão, de um técnico. E acho que isso é planejamento. Tu conseguir envolver. E acho que tiveram ações concretas também, reais, de projetos que se tentaram implementar. Na cultura teve bastante coisa, no meio ambiente, na habitação também. Os projetos integrados que foi uma sequencia do plano. Acho que teve sim. (...) Os projetos integrados o da Lomba foi um deles. Daí tinha o do corredor de centralidades, outro que trabalhava lá o Quarto Distrito. Então, foi um planejamento ali trabalhado dentro de uma concepção de desenho, de participação, de construção de acordos, de busca de estratégias para implementar. **Acho que foi um processo assim... o que vingou foi o da T2, muito por conta da postura dela de dar continuidade. Os outros dois não foram adiante, mas... Acho que isso mostra o papel de um técnico, assim, quanto um técnico pode levar adiante um processo, independente da conjuntura toda que está dada, institucional. Foi ganhando espaço, foi construindo, não abriu mão, envolveu comunidade.** Acho que também teve toda aquela discussão das regiões, envolvendo comunidades. Foi um processo super rico”. Política 6 (grifos meus)

Assim, para o político 8, houve planejamento urbano apenas em parte porque, se por um lado *“houve uma ruptura com uma concepção do planejamento urbano e isto está objetivamente provado pelo Programa de Regularização Fundiária, pela introdução da ideia de gestão urbana e não planejamento urbano, pela deflagração de um novo plano diretor, da discussão da necessidade de um novo Plano Diretor que não fosse aquele elaborado apenas pelo saber técnico, mas que fosse um plano discutido com a população nos seus vários setores”*. Por outro lado, o Orçamento Participativo nunca foi realmente capaz de: *“fazer uma discussão mais aprofundada sobre a importância de certos projetos de caráter mais global pra cidade”*. Portanto, no entendimento desse político o hiato entre OP e planejamento urbano, isto é, entre as demandas por investimentos e o planejamento de médio e longo prazo, poderia ser superado através dos Conselhos Municipais.

No depoimento da política 6, essa afirma que houve experiências importantes de planejamento urbano participativo, cujo sucesso se deve principalmente ao protagonismo de algumas pessoas. Assim, *“Muitos atores tiveram experiências participativas bem reais e concretas. Eu acho que faltou muita coisa, mas acho que foi um avanço no sentido de envolver outros atores no processo de planejamento da cidade. Acho que não se conseguiu isso com o Orçamento Participativo porque ficava dentro de uma demanda bastante pontual. Mas eu acho que processos foram construídos”*. Portanto, no entendimento dessa política, houve ações fora da dinâmica do OP que, por envolverem projetos, busca de estratégias e construção de acordos coletivos, podem ser consideradas como ações de planejamento urbano: *“Na cultura teve bastante coisa, no meio ambiente, na habitação também. Os projetos integrados que foi uma sequencia do plano. Acho que teve sim. (...) Os projetos integrados o da Lomba foi um deles. Daí tinha o do corredor de centralidades, outro que trabalhava lá o Quarto Distrito. Então, foi um planejamento ali trabalhado dentro de uma concepção de desenho, de participação, de construção de acordos, de busca de estratégias para implementar”*.

No depoimento a seguir, aparece novamente a concepção de que existe uma divisão entre: o orçamento de um lado e o planejamento urbano de outro.

*“Eu acho que também era muito importante, assim com um tom mais crítico, assim se pensar as duas instâncias: **não o orçamento pra cá, o planejamento pra lá, mas a integração das duas coisas eu acho que teria sido muito importante. Um pouco originalmente a ideia era essa, de que o OP, se um dos pecados dele seria a fragmentação, “eu quero que pavimentem o meu beco”, o planejamento participativo pensaria um pouco nas demandas da região, então tu romperias um pouco. Construir esse diálogo acho que teria sido muito importante, que é de pensar a minha região em relação à cidade.** De ver um pouco essa dialética do local, da minha vila, do meu beco com o território como um todo. Acho que teria funcionado muito bem, mas essa integração acabou que foi o grande gargalo e que nunca aconteceu. E daí claro que isso desmotivou muito quem participava das instancias do OP. Acho que esse tema de direcionamento de recursos financeiros pras demandas de planejamento, o Estatuto da Cidade até menciona. Mas acho que, a partir do artigo 38 do Estatuto da cidade, 38 ou 39, ele começa a falar do Plano Diretor e tem um parágrafo assim: o orçamento anual, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias deverão refletir as obras previstas pelo Plano Diretor, as demandas e prioridades do planejamento urbano, expressas no plano diretor. Terminar com esse divórcio que é aquele divórcio do Plano Diretor dizer a 3ª Perimetral é importante, mas ou o prefeito diz “Ah não, lá naquele beco o*

pessoal votou em mim, vamos construir lá”, pra cidades mais populistas ou que tem uma tradição mais clientelista e no OP também, a critica seria um pouco essa fragmentação, promovida pela dinâmica do orçamento. Política 2 (grifos meus)

O problema principal do planejamento urbano em Porto Alegre que se pode identificar na concepção do políticos 8, 6, e 2 é a separação que houve entre o Orçamento Participativo, de um lado, e o planejamento urbano, de outro. Embora o primeiro tenha representado um grande avanço, principalmente em termos da participação cidadã, esse não proporcionou uma discussão mais profunda sobre projetos ou políticas de longo prazo. Mas, sem dúvida, ele representou uma ruptura importante com o planejamento urbano que vinha sendo feito, um planejamento sistêmico e normativo que não considerava a realidade urbana em toda a sua extensão, ou dizendo com outras palavras, não reconhecia como prioritários os problemas urbanos dos setores pobres da cidade.

Como aparece no depoimento da política 2, o Plano Diretor durante muito tempo não foi utilizado como uma parte integrante do processo de planejamento. Contudo, ele assumiu essa função a partir do Estatuto da Cidade. Assim, o Plano Diretor deve assegurar a função social de ordenação da cidade<sup>58</sup>, o desenvolvimento das atividades econômicas e o atendimento das necessidades dos cidadãos para que estes tenham uma melhor qualidade de vida. Mas, além disso, o Plano Diretor deve ser um instrumento de justiça social e, juntamente ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, deve ser parte integrante do processo de planejamento.

---

<sup>58</sup> De acordo com o Estatuto da Cidade, Capítulo III; Do Plano Diretor: Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Mesmo que o governo da Administração Popular tenha ampliado a participação através das Assessorias de Planejamento formada por técnicos e políticos das Secretarias ou pelas Assessorias Comunitárias, já no primeiro governo, este manteve não só as decisões políticas, mas também as decisões sobre as ações, isto é, os investimentos, de forma centralizada, ao manter o Orçamento Participativo, o GAPLAM (Gabinete de planejamento) e o CRC (Coordenação de relações com a comunidade) junto ao gabinete do prefeito. Assim, apesar da mudança que o Orçamento Participativo representou a estrutura administrativa ainda permaneceu bastante centralizada e verticalizada.

É importante examinar, nesse momento, duas visões diferentes dos políticos sobre a importância do conhecimento técnico no planejamento urbano:

“Eu gostaria de dizer o seguinte, **eu acho fundamental o conhecimento técnico no planejamento urbano. Quer dizer, não consigo conceber planejamento urbano sem conhecimento técnico.** Aliás, não dá pra conceber administração em sociedades complexas, sociedades modernas sem o conhecimento técnico de toda a ordem, seja urbano, seja de qualquer tipo de área. A ciência e a tecnologia com o cuidado que ela não se transforme em ideologia, mas afinal é imprescindível pra administração complexa, então acho que é fundamental o conhecimento técnico para a área do planejamento urbano. A questão é que esse tipo de conhecimento não pode assumir o monopólio do saber sobre o planejamento urbano. Agora, é imprescindível”. Político 8 (grifos meus)

“Tu sabe que **a ideia de urbano é uma ideia de ciência sobre a cidade, né?** Eu diria que houve... quem faz a ciência sobre a cidade são os técnicos, que pretendem ser os especialistas sobre o destino da cidade. Então, do jeito que eles pensam que é planejamento, não houve, mas há, sempre houve planejamento. Eu ainda prefiro falar em auto-organização do que em planejamento. **Planejamento ainda é um modelo muito linear e auto determinista,** auto-organização é mais complexo. Então, havia mais auto-organização do que planejamento. Eu acho que a resposta seria sim, mas seria difícil, porque de planejamento urbano, nós chegamos a trabalhar com planejamento estratégico na época, não em planejamento urbano. A retirada do controle do orçamento da Secretaria de Planejamento foi estratégico, porque aí você não tem mais um plano de investimentos tecnocrático, você tem a discussão pública da verba financeira com a cidade. Aí abre os atores, muda o palco, mudam o jogo de cartas. Político 5 (grifos meus)

Pode-se concluir, a partir dos depoimentos anteriores, que a visão do político 5, que afirma que o planejamento urbano é um modelo muito linear, auto determinista e o urbano é uma invenção da ciência, e isto é visto como algo negativo, é uma perspectiva isolada. A grande maioria dos atores políticos é favorável ao conhecimento técnico, julgando-o fundamental para o planejamento urbano, mas ele não pode e nem deve ser o único, pois o conhecimento vivencial, isto é, o saber específico e concreto dos moradores de um lugar também é fundamental.

## 8.2 Os técnicos e o planejamento urbano

Esta seção inicia com o depoimento de uma técnica sobre a diferença existente entre o planejamento urbano e o urbanismo:

“A ideia de que o urbanismo é um projeto de cidade, a tarefa do arquiteto no planejamento urbano não é desenhar a cidade, é fazer projeto urbano, mas não numa lógica setorialística, que é o que na prática a gente mais tenta romper. **Mas, recuperar a postura de que eu sou uma pessoa formada para contribuir numa equipe de trabalho, como um cara que articula o desenho da cidade aos seus condicionantes.** Como urbanismo, tenho a lembrança de fazer uma coisa parecida, como ser treinada para fazer Plano Diretor, desenhar os usos para depois dizer que aquilo era uma zona residencial, o urbanismo era um treinamento para fazer um plano, e índices, zoneamentos de usos. Na minha lógica agora a gente tem que pensar o urbano e a arquitetura junto, cada vez mais” Técnica 8 (grifos meus)

Assim, para a técnica 8, a tarefa do arquiteto no urbanismo é desenhar a cidade, já no planejamento urbano a tarefa do arquiteto é fazer projeto urbano com uma equipe de trabalho, desde que não se opere pela lógica da divisão setorial. Em síntese, o planejamento urbano deve articular tanto o aspecto urbano quanto a Arquitetura.

Nos depoimentos seguintes, os técnicos assinalam diferentes características que conformam a ação de planejamento urbano. No depoimento a seguir, a técnica 11 menciona que a decisão nas ações de planejamento urbano deve ser um processo coletivo e não individual.

“Porque em planejamento urbano se trabalha muito com visões antagônicas e disputas de poder. Então, **se a gente não tem a clareza do que possa ser justo na distribuição dos espaços numa cidade, na própria relação entre os atores da cidade a gente não consegue tomar a decisão mais acertada. De fato, a decisão ela é conjunto, nunca é tomada por uma pessoa só, mas o debate que precede essa decisão ele pode ser conduzido de diversas formas e se os atores principais, aqueles que detêm o maior número de informações e maior aprofundamento na sua visão, não tem esse senso da justiça da cidade eles conduzem essa discussão pro lado que lhes interessa. (...) Porque planejamento se faz em tudo que é lugar, se faz no Japão, se faz na China, se faz nos Estados Unidos, se faz em Cuba! Planejamento é um instrumento para poder se organizar a cidade. O ideal do planejamento é fazer desse limão, que é a confusão urbana que se estabelece desde que se junte milhares de pessoas, vai fazer uma limonada e pra isso precisa ter jogo de cintura, tanto técnico, quanto político. É muito complexa essa função. Não se consegue isso com uma receita comum, entende? (...) Mas as pessoas que defendem, elas não lembram disso, elas não contextualizam o planejamento. Não há como fazer um planejamento hoje que não seja participativo, é isso que eu te falei, mas assim como também não há como abrir mão de regras técnicas básicas. Precisa ter muita capacidade técnica, precisa capacidade de todos os aspectos de planejamento, tanto na área da discussão política, quanto na área de participação, quanto na área de formulação técnica. Hoje se exige 10 vezes mais do que se exigia quando foi feito o plano de 79 e é isso que as pessoas não reciclam”.** Técnica 11 (grifos meus)

Portanto, no depoimento dessa técnica o planejamento urbano aparece como um instrumento capaz de organizar a cidade, o que implica em muito jogo de cintura, tanto por parte dos técnicos, quanto por parte dos políticos e isto por que: *“O ideal do planejamento (urbano) é fazer desse limão, que é a confusão urbana que se estabelece desde que se junte milhares de pessoas, vai fazer uma limonada e pra isso precisa ter jogo de cintura, tanto técnico, quanto político. É muito complexa essa função. Não se consegue isso com uma receita comum”*.

No depoimento do técnico 1, o planejamento urbano deve ser diferente, discutir ideias mais complexas e amplas sobre a cidade e não apenas atender demandas. Além disso, no entendimento desse técnico, o Orçamento Participativo opera melhor na parte mais periférica da cidade porque lá existem mais carências. Assim:

“Acho que teria que ser diferente. Tu botas o que tu espera pra cidade, o que tu gosta, mas assim tu não vais pra lá discutir vírgula, tu tens que discutir ideias, o que as pessoas esperam? E assim ó, o OP na minha visão funciona muito bem na parte mais periférica da cidade onde tu tens demanda, tu tens carência, tu tens necessidade de coisas. **Porque quando tu**

vais puxando pra cidade, as coisas estão mais dadas, estão mais solidificadas, estão mais difíceis, as necessidades são menores, são coisas mais pontuais e que tu vais discutir e essas pessoas, via de regra, também já querem ter outro tipo de discussão, não que a periferia não vá acontecer. Só que assim, primeiro, antes de tu discutir com a periferia a situação da cidade, ela quer resolver as demandas dela. Então, são níveis em que as coisas acabam acontecendo e tu tens que discutir, mas tu tens que discutir o que se espera pra cidade, não é chegar numa discussão lá que o cara “ah, meu apartamento agora vão construir e eu vou ter sombra”, mas só um pouquinho! O cara mora no segundo andar virado pro sul, não vai ter sol nunca com prédio e nem sem prédio. Só que assim, tu tens que nivelar um pouco essas informações, até para poder discutir”. Técnico 1 (grifos meus)

No depoimento da técnica 3 abaixo, aparece a ideia de que o planejamento urbano não pode agir por espasmos, isto é, sem visão de longo prazo:

“Eu até vou dizer uma coisa pra ti: não adianta fazer a coisa por espasmos e o próximo espasmo que nós temos aí na frente é a tal da Copa do Mundo, né? Então, faz uma coisa aqui, faz uma coisa lá, faz um aeroporto aqui, uma rua lá. Vem cá, isso aqui tem que estar numa visão do todo disso aí e o quanto que isso representa na cidade que existe e na cidade que vai continuar. Então, essa questão de estar enxergando o que vai acontecer daquilo que estou fazendo hoje. (...) eu acho que o que realmente domina é essa visão assim do imediatismo, essa ideia neoliberal fajuta de que atendendo ao mercado, o mercado atenderá a tudo e a realidade tá aí mostrando que não é nada disso, nem na essência disso que foi o grande mercado financeiro que dominou esse mundo. Nem isso, o que dirá na vida cotidiana das pessoas na cidade vivendo a sua vida”. Técnica 3 (grifos meus)

Através do seu depoimento, a técnica 4, afirma que o planejamento urbano deve ser mais aberto e solidário com as necessidades da população:

“Eu acho que liberdade implica, um pouco, na existência de democracia e eu acho que para o planejamento é muito importante que ele seja uma coisa mais aberta, mais direta com o povo e a solidariedade, também, é por aí. Eu acho que tem que implementar coisas que, solidariedade mais no sentido de atender aquilo que o povo precisa não ficar enfeitando a coisa, trabalhar diretamente e ver a necessidade. Não que isso aí vai reduzir o planejamento a uma coisa muito imediatista, a visão de longo prazo, todas estas coisas eu acho que é importante, o planejamento tem esta função, mas mesmo em longo prazo a coisa tem que ser solidária, de comum acordo”. Técnica 4 (grifos meus)



No último depoimento sobre a concepção dos técnicos sobre o planejamento urbano, a técnica 8 afirma que o planejamento urbano deixou de ser considerado importante:

“Acho que o que está acontecendo com o planejamento em Porto Alegre também está acontecendo em outras cidades pelo que a gente conversa com outras pessoas: **o planejamento não é mais importante**. Na virada de lógica de um planejamento mais autoritário que prevê tudo. Aquele planejamento descritivo que diz tudo, para outro plano que **é um processo de planejamento mais estratégico** no caminho se perdeu muita coisa. Então, junto com esta virada que traz a ideia de flexibilidade acaba com uma noção muito errada de flexibilidade, como uma coisa para ceder então é bem complicado, está na hora de achar um meio termo da coisa. **Em nome da gestão democrática se tentou preparar um jeito de tomar decisão mais flexível para poder ter decisão e quem acaba se estruturando melhor para a gestão democrática são os poderosos. Então, é bem difícil isto**”. Técnica 8 (grifos meus)

Assim, foi possível concluir através do entendimento desses técnicos que o planejamento urbano não pode ser imediatista, pois precisa operar na perspectiva de longo prazo e ter continuidade. Esse pode funcionar por “espasmos” e agir pontualmente, é necessário ter visão do todo. Deve pressupor uma discussão mais geral sobre a cidade: de leis, ações e projetos e não apenas demandas específicas dos moradores. E, acima de tudo, não deve abrir mão de regras técnicas básicas.

Além disso, o planejamento urbano não pode perder a perspectiva participativa do comum acordo, isto é, de realizar ações que são consensuais. Da mesma forma, não pode perder a perspectiva da solidariedade que significa, simplesmente, atender aquilo que a população precisa e trabalhar diretamente com a necessidade.

Portanto, o que fica transparente no pensamento destes atores é que, apesar de muitos problemas, o planejamento urbano ainda é uma ação muito importante para o desenvolvimento das cidades. Porém, o técnico 10, a seguir, apresenta uma visão muito negativa, não sobre a importância do planejamento urbano, mas sim, sobre a perspectiva de declínio sob a qual este se encontra.

“Então hoje há uma grande confusão, há um grande palco, onde os interesses são mais políticos, e esses políticos não são para atender a

comunidade, a cidade em si. É uma, vamos dizer assim, uma tendência onde eu vejo que **o planejamento está em fase suicida, no meu entendimento, sou pessimista nessa situação, não vejo mais planejamento na cidade, todo planejamento feito desde a década de 40, desde a época do Edvaldo Pereira Paiva, até o plano Diretor de 1979 onde toda estrutura, vamos dizer assim, criaram a Secretária do Planejamento e tinha toda uma estrutura interna que cuidava de forma entrosada toda questão urbana, do meio ambiente, questão de drenagem, tudo era feito aqui dentro e decidido aqui dentro, e parece que essa Secretária "cresceu de mais", questão cultural era aqui dentro, questão de transporte, de trânsito era aqui dentro e hoje não, hoje sumiu tudo.** Então, hoje é uma Secretaria extremamente fragilizada, cujos recursos humanos são só vinculados a questão administrativa e não tem mais aquilo que é fundamental no ser humano que é o pensamento, geração de ideias. Falam agora que o plano novo estabelecido vai ter um instituto novo, que vai substituir a Secretaria do Planejamento, eu não acredito. E não acredito, pelo fato de que esse sistema participativo da forma como está com esses conselhos, com essas ONGs, da forma como interfere, esses conflitos eternos da cidade, eu não consigo ver para onde é que se dirige a cidade, acho bastante complexo a decisão e o encaminhamento. Temos conflitos sérios, como por exemplo, a questão da orla e entende-se que a cidade é o espaço aonde, vamos dizer assim, a civilização nasceu, a universidade se desenvolveu, onde nós convivemos e a cidade tem que ser desenhada para quem mora, para o habitante, para o homem e do jeito que está nós não conseguimos nem mais desenhar a cidade”. Técnico 10 (grifos meus)

Portanto, na concepção desse técnico, o planejamento urbano como uma atividade técnica de desenho da cidade está em crescente declínio devido ao sistema participativo (estruturado por meio de Conselhos), e também devido à interferência política das ONGs que produzem conflitos “*eternos*”. Para ele, a decadência do planejamento urbano é um processo antigo e coincide com a perda das muitas atribuições (cultural, transporte, trânsito) que a Secretaria de Planejamento sofreu ao longo dos anos. Com isto, importantes questões urbanas (como a Orla do rio Guaíba) não possuem um tratamento urbanístico adequado.

### 8.2.1 Os projetos e ações de planejamento urbano participativo

Apesar das críticas aos novos princípios e ações da Administração Popular, alguns técnicos conseguiram realizar trabalhos considerados, por eles próprios, como importantes e significativos em projetos de regularização fundiária, Projetos Especiais

de desenvolvimento e outros, sempre de forma participativa. Portanto, conseguiram materializar ações diferenciadas de planejamento urbano.

A seguir alguns exemplos:

“Aí eu fui pro Programa Guaíba Vive, que era vinculado ao Gabinete do Prefeito, mas também não era diretamente, um programa da Secretaria do Meio Ambiente e nem do Planejamento, ele era um programa integrado. **Ali eu aprendi muito também, ali foi um dos melhores lugares que eu trabalhei. A equipe era muito coesa, a gente se dava muito bem, eu desenvolvi uma série de projetos na Orla do Guaíba, assim e até hoje, a questão do Calçadão, teve uma porção de coisas junto a Usina, que a gente foi implementando. Não tinha dinheiro nenhum, não tinha orçamento, não tinha nada, mas a gente conseguia nas Secretarias, porque a gente era um projeto guarda-chuva assim, um programa guarda-chuva e tinha muita articulação política e tal, mas dentro daquela visão técnica que eu gostava de defender**”. Técnica 11 (grifos meus)

“A gente teve umas experiências interessantes. Agora, que eu me lembro, a gente fez um trabalho em cima do **Corredor de Centralidade, foi na época do PT. E a gente fazia o mapa da comunidade e era muito interessante, porque antes a gente via o que era melhor pra comunidade, e agora não, no momento em que tu começou a perguntar pra eles quais eram os seus locais importantes dentro da sua zona, nós conseguimos montar um mapa perceptivo. Então, em cima daquele...Na verdade é assim, eles colocam todas as ideias, tudo que pretendem, tudo o que eles gostam e gostariam que a cidade, ali naquele lugar, se desenvolvesse e a única coisa que a gente tinha que fazer era juntar tudo aquilo e arrumar. E era mais real aquilo. Dentro do corredor de centralidade, a gente fez esse trabalho. E isso aí saiu uma coisa muito mais de acordo, muito mais aceita do que se apresentava pra eles. Claro, teve muita briga em função de abrir rua em cima das casas (*risos*), porque as vezes não tem como evitar. Teve muita briga em relação ao traçado do corredor, mas ao mesmo tempo se conseguiu chegar muito perto da comunidade e entender eles e poder trabalhar em cima da ideia deles. Isso eu achei muito importante. Isso foi uma das coisas que a administração popular promoveu, patrocinou assim, essa proximidade do trabalho do técnico que estava muito lá em cima, descer lá pro chãozinho e trabalhar junto com eles. Trabalhar com a ideia do povo e não com a sua. (...) Teve um dos que a gente trabalhou foi o da Goldstein, que é na Diário de Notícias. Esse era meio polêmico, por causa da altura, no morro ali. Outro que eu participei e que também foi super polêmico foi aquele onde era a antiga Vale, na Assis Brasil, que passava a Grécia no meio...aquele projeto grande lá eu me lembro que eu participei e foram muitas discussões, muitas discussões em função de que o requerente, sempre nesses processos acaba**

querendo uma coisa que não permite e geram-se discussões muito grandes e um interpreta de um jeito e o outro diz que não pode... Então, esse eu me lembro, foi uma das discussões grandes que eu participei porque eu era contra, eu sempre era contra!” Técnica 5 (grifos meus)

Assim, para os técnicos 11 e 5, o governo da Administração Popular proporcionou um trabalho rico e proveitoso em planejamento urbano. Estes atores tiveram a oportunidade de trabalhar em projetos que envolveram o conhecimento da realidade e um intenso processo participativo, o que foi considerado como algo muito positivo. O projeto Guaíba Vive não foi um projeto de regularização fundiária ou de desenvolvimento local, mas teve uma estrutura integrada e uma concepção técnica de planejamento urbano e urbanismo que foram considerados um avanço em termos de metodologia.

Além do Corredor de Centralidade, outro importante projeto estratégico de produção da cidade foi o Projeto da Lomba do Pinheiro. Como mostra o depoimento a seguir:

“O plano colocou dentro do seu escopo esses Projetos Especiais que eram áreas da cidade que precisavam ter, conforme suas características, regras diferenciadas e um tratamento de projeto urbano e projeto público, de iniciativa pública. Começamos a ver territórios de Porto Alegre que precisassem ter esse detalhamento e aprofundamento do nosso conhecimento com propostas e desses três trabalhos o único que teve resultados, consequências de mais tempo foi o da Lomba do Pinheiro que é este que eu coordenei durante dez anos. (...) **Criamos lá um grupo de participação efetivo, onde as pessoas opinavam, conheciam. Contratamos a universidade para fazer um diagnóstico e tínhamos propostas e hoje temos uma lei de operação urbana aprovada em Porto Alegre que é a única, a primeira. (...) Os empreendedores são os que, digamos, promovem as construções e as edificações com base em contrapartidas, ou seja, tudo o que eles forem ganhar a mais do que o plano estabelece. Tem duas maneiras de expor do regime urbanístico: tem o básico que ele não paga nada e tem o máximo que se ele quer um pouco mais ele paga em contrapartida, que são obras que estão consubstanciadas em um plano de melhorias. São obras que revertem para a própria região, obras sociais que estão dentro da área de infraestrutura, dos equipamentos, da circulação, da regularização. (...)** Os projetos que estão hoje em construção foram frutos deste debate que se basearam nessa lei, **mas ele não tem nenhum ainda com bases nas contrapartidas, porque foi só a partir da lei em vigor, que foi em outubro de 2009 que o município está se aparelhando para poder saber**

**como vai poder cobrar essas contrapartidas, como é que vai fazer o cálculo.** Tínhamos feitos estudos, junto com a fazenda e a Caixa Econômica Federal para estabelecer uma fórmula de cálculo para ver qual é o lucro, qual é o *plus* a mais que o empreendedor tem quando ele tem uma terra vazia que ele não pode fazer quase nada ou quando ele tem uma terra em potencial de capacidade de construção maior e esse lucro dividi-se em 50% para o município e 50% para ele. Esse foi o terceiro trabalho que eu daria o destaque necessário de trabalhos muito importantes e que saiam da rotina do planejamento”. Técnica 2 (grifos meus)

Sobre este projeto é necessário fazer uma análise mais detalhada, visto que este é um dos melhores exemplos de planejamento urbano participativo que foi realizado durante o governo da Administração Popular. O Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, que a Técnica 2 coordenou durante um longo período, demonstra a intenção política e estratégica de desenvolvimento urbano que havia nos Projetos Especiais e nas Operações Concertadas, ambos instrumentos presentes no 2º PDDUA. O projeto da Lomba do Pinheiro estava inserido na estratégia de produção da cidade, cujo objetivo era a promoção do desenvolvimento urbano, através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo<sup>59</sup>, que envolveria os agentes produtores da cidade, inclusive os setores empresariais, para promover o desenvolvimento urbano como um todo.

Segundo Oberrather e Oliveira (2006), através dos Projetos Especiais e das Operações Concertadas, seria possível adequar situações e lugares que, por suas especificidades ou localização, necessitavam de uma análise e uma definição diferenciada de critérios especiais. Assim, alguns lugares específicos não precisariam seguir as normas de uso e dispositivos de controle previstos pelo Plano Diretor.

---

<sup>59</sup> O projeto da Lomba do Pinheiro também utilizou o Urbanizador Social (Lei 9.162/2003 Lei do Urbanizador Social), instrumento que pretende ser um contraponto à produção informal da cidade. Segundo Smolka e Damásio (2006), o programa Urbanizador Social de Porto Alegre pretende ser um contraponto à produção informal da cidade. O urbanizador social é um produtor imobiliário privado que é cadastrado no município e tem interesse em realizar investimentos em áreas que são identificadas pelo poder público como adequadas para a habitação de interesse social. Deve operar de acordo com determinadas condições para que possa estabelecer preços finais de venda dos lotes que sejam acessíveis aos pobres. O processo envolve uma parceria na qual o município se compromete a articular proprietários de terra, empreendedores e famílias; induzir os processos de urbanização social nas áreas aptas para isso, atuar junto ao proprietário de terra e ao empreendedor com o objetivo de reduzir os custos de produção do loteamento; tutelar todo o processo de aprovação e implantação do loteamento; garantir que os lotes produzidos tenham um valor de venda adequado ao público-alvo do programa. Portanto, o objetivo principal do programa é reduzir os custos de produção de um lote urbanizado. Podem ser considerados urbanizadores sociais os agentes imobiliários consolidados no mercado, aqueles que atuam no mercado informal, proprietários de terra e cooperativas auto-gestionárias.

Com isso, o poder público municipal, além de sua atribuição de produzir, aplicar e controlar a legislação urbanística teria a possibilidade de ser um agente social ativo e propositivo na tarefa de indicar alternativas diferentes de solução aos problemas urbanos. Portanto, o poder público poderia melhorar as condições de ocupação de determinados espaços urbanos.

O projeto da Lomba do Pinheiro, que iniciou em 1998, tinha como principal objetivo planejar e realizar um processo de desenvolvimento equilibrado que pudesse equacionar renda e solo urbano. O projeto buscava uma solução diferenciada para os problemas urbanos: prever onde e como a ocupação deveria ocorrer dentro da região. Dessa forma, em vez de tentar apenas minimizar a carência dos serviços e recuperar a degradação ambiental causada pela ocupação descontrolada, o projeto desenharia a estrutura urbana necessária para que esta ocupação tivesse qualidade, preservando os bens ambientais necessários a esta ocupação (Oberrather e Oliveira, 2006).

Após onze anos de planejamento participativo com a comunidade local e de conter um diagnóstico integrado para a região com várias propostas de ordem social, econômica e territorial<sup>60</sup>, o projeto foi aprovado em 2009 pela Câmara Municipal que instituiu dois instrumentos, o primeiro foi a *Operação Urbana Consorciada*, e o segundo, aprovou a realização da primeira operação deste tipo nos bairros Lomba do Pinheiro e uma parte do bairro Agronomia. Com a aprovação desta lei, Porto Alegre instituiu com um enfoque predominantemente social, uma Operação Urbana Consorciada nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, como aponta Gutiérrez (2004), apesar do Projeto da Lomba do Pinheiro ter como objetivo o acesso dos pobres ao território, juntamente ao desenvolvimento econômico, territorial e ambiental da região, o processo de ocupação está cada vez mais direcionado aos indivíduos com maior poder aquisitivo. Portanto, este território está ameaçado de ter uma forma de ocupação predatória e excludente como a que ocorreu na cidade consolidada, a menos que o poder público aja para reverter esta tendência, o que depende diretamente de interesses políticos e motivações ideológicas do partido que está no Governo da cidade<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Maiores detalhes ver Oberrather e Oliveira (2006).

<sup>61</sup> Que atualmente, não é mais um governo de esquerda e, portanto, não tem os mesmos princípios ideológicos e urbanos da Administração Popular.

É importante ressaltar que o Projeto da Lomba do Pinheiro iniciou no governo da Administração Popular, que, como foi demonstrado nos capítulos cinco e seis, tinha o objetivo político de favorecer os mais pobres através de novos instrumentos urbanísticos. Portanto, o Projeto da Lomba do Pinheiro é um exemplo concreto de uma convicção política que se tornou prática através da ação de técnicos, políticos e sociedade que abraçaram este Projeto, mesmo após o término deste Governo.

### 8.2.2 Os problemas do planejamento urbano

Como será apresentado a seguir, alguns técnicos identificaram problemas nos projetos urbanos feitos pela Administração Popular:

“Acho que o PT trouxe uma virada de lógica sim, como é que vamos governar a cidade, no sentido de vamos inverter as prioridades, vamos atender mais as periferias, a cidade não era para alguns, mas realmente cidade mais para todos, foi uma meta que teve aí bem clara que eu acho que ficou como princípio durante todo o tempo, **tanto é que tem momentos que a tua discussão fica bem complicada, quando tu esta fazendo o discurso da revitalização urbana com uma tentativa de incorporar a noção de projeto urbano e aí tem lá no meio de um setor que tu pensando em tratar de um outro jeito e tem uma vila, e a opção fica deixar a vila ali ou não, tem situações, posições que ficam complicadas de decidir**, sempre foi de deixar a vila que é uma coisa interessante a princípio, de combate a exclusão e que está no nosso plano super bem”. Técnica 8 (grifos meus)

“**Pode ser, de repente, sei lá, o reassentamento dos moradores do Cristal. Isto é uma coisa que marcou bastante, chamou até a atenção, era estranho ver as pessoas ganhando casas como se elas estivessem ganhando um cacho de banana. Impressionante.** (...) As pessoas em vez de estarem felizes por estarem saindo de uma situação de insalubridade, barracos caindo. Foram para um condomínio, tudo bem mais distante, mas casas boas. Era como se a prefeitura não tivesse fazendo além da obrigação de dar a casa para elas. Eu me lembro só de uma senhora que se emocionou em ter a casa dela, ter a chave da casa. O resto. (...) Eu participei de todo o processo da implantação do Cristal Shopping. Eu era supervisor e participava ativamente das reuniões, mas não das negociações assim mais finais. Mas as negociações do empreendimento e as contrapartidas tudo isto eu participei e ajudei a elaborar. Quando começou as primeiras reuniões com a população a expectativa que eles queriam eram assim casas de 300m<sup>2</sup>. **Eram coisas assim nababescas. Então, a gente tinha que**

**intermediar, pois tinha um empreendedor que ia executar como contrapartida, e tinha a comunidade que nós tínhamos que fazer a intermediação. Até chegar numa situação, eles apresentavam os projetos. Primeiro a gente discutia aqui, serve ou não serve? Vamos seguir? Vamos. Então vamos lá e vamos apresentar. Em alguns momentos a gente, vamos dizer assim, ficava do lado do empreendedor para negociar, em outros momentos ficava do lado da sociedade para negociar e tu tinha que ir fazendo esta mediação.** E isto aí foi uma coisa que me frustrou muito, no final é que como se a gente tivesse feito todo, porque isto não foi assim, o que to te contando em 30 segundos aqui levaram meses de negociações e parecia assim que tu tava fazendo nada além da tua obrigação como se você tivesse dando um cacho de banana para o sujeito. Técnico 1 (grifos meus)

“É uma dor profunda, porque tu vê assim ó, pelo valor arquitetônico daquilo ali, como solução urbanística, entende? Também é coisa do valor que na época se teve em todas as cidades brasileiras as cooperativas que se juntavam e construíam coisas da melhor qualidade. **E essas coisas desprezadas, o IAPI pra mim, assim, é um crime grande contra o patrimônio.** Existe um crime pontual: tu demoli uma coisa aqui ou faz uma estupidez do outro lado, algo que não deveria ter essa solução. É o crimezinho do dia a dia e tem os grandes crimes... A Orla, a ocupação da Orla”. Técnica 3 (grifos meus)

Estes técnicos assinalaram três problemas nos projetos desenvolvidos durante o governo da Administração Popular. O primeiro problema apontado pela técnica 8, relaciona-se à localização dos investimentos de revitalização urbana, sendo que manter a vila no seu local de origem sempre foi a opção primeira desse Governo, e isto não necessariamente deve ser assim. O segundo problema, como demonstra o técnico 1, relaciona-se à participação e a forma como a população não conseguiu entender a complexidade dos problemas urbanos, nem tampouco reconheceu as dificuldades que o poder público tinha de fazer investimentos. A terceira crítica, que a técnica 3 apontou, refere-se aos poucos investimentos em urbanismo e, principalmente, poucos investimentos no patrimônio histórico.

Uma grande parte dos técnicos considerou que houve planejamento urbano, mas apenas em parte. E isto porque houve a tentativa de fazer um governo mais democrático, mas não se conseguiu fazer práticas mais consistentes de planejamento urbano. Assim.

“É uma coisa complicada. Eu acho que foi muito em tentativas. Não dá para dizer que não houve no outro Plano Diretor, não dá para dizer que não houve neste novo, na reavaliação do Plano Diretor, **eu acho que houve**



tentativas, mas o problema é que não é só essa tentativa. Tem que ver a coisa implementar e acontecer e acontecer no seu conjunto, não adianta colocar só uma coisinha para acontecer e só atende aquele lado e quando as coisa são ligadas e as pessoas não conseguiram fazer esse vinculação da coisa. (...) Eu acho que houve uma tentativa de se fazer um planejamento urbano mais democrático, isso eu não posso negar, isso houve. (...) Acho que em certo sentido isso (o planejamento de longo prazo) ficou muito prejudicado pelo Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo passou a ser uma coisa muito imediatista e isso, meio que prejudicou essa visão de futuro. Lá no primeiro Plano Diretor quando eu entrei, tinha algumas coisas projetadas em longo prazo, que eu tomei conhecimento na época. Primeira perimetral, eu acompanhei tudo isso na minha trajetória dentro do planejamento. Vai ter uma 1º, 2º, 3º e 4º perimetral. Este planejamento em longo prazo existe, mas muito antes do PT. (...) **Digamos que o PT tenha dito como é que vai ser a cidade, não. O Plano Diretor diz algumas coisas, por exemplo, aquela zona norte onde está o Grêmio agora, é uma grande área de banhado que está prevista para acontecer situações como o Grêmio. De ter equipamentos metropolitanos. É área de Projetos Especiais.** Projetos Especiais é bem complicado. Tem uma área de grandes equipamentos que consolida um desenvolvimento para aquela região. Essas coisa, eu acho, que o novo Plano Diretor previu”. Técnica 4 (grifos meus)

“É claro que houve, mas eu acho que deixou a desejar no sentido de dar mais importância ao planejamento urbano. **Eu acho que mereceria muito mais do que teve. Não se pode dizer que não houve planejamento. Na verdade foi dada uma continuidade a uma tradição de planejamento que Porto Alegre sempre teve. Isso não foi interrompido, em hipótese nenhuma, mas eu acho que poderia ter avançado mais, poderia ter inovado em função de ser justamente esse governo que estava com o poder,** acho que poderia ter dado mais atenção às questões urbanísticas, mais importância ao desenvolvimento urbano na época. Claro que não parou, claro que não estagnou, nem andou pra trás, não é isso”. Técnica 3 (grifos meus)

“Houve, mas eu acho que tímido. **Se considerar que fazer Plano Diretor é fazer planejamento urbano então houve uma super iniciativa porque isso foram duas gestões. Eu acho que planejamento urbano é fazer projeto, é fazer o detalhamento das diretrizes para os espaços públicos e fazer isso acontecer com recursos externos não só dentro do orçamento da prefeitura, mas também com a parceria. Nesta Administração Popular houve algumas iniciativas que foram importantes e que talvez tivessem que ser multiplicadas.** No meu ponto de vista elas ficaram um pouco esquecidas porque eu acho que Administração Popular deu uma guinada no tipo de administração, sem dúvida, eu que participei das anteriores, que a coisa vinha pronta e eu só tinha que elaborar aquilo que mandavam sem questionar e não precisava perguntar para ninguém. Também, só tinha que estar de acordo com as minhas chefias superiores. **Fez diferença quando eu tive que buscar essa**

**parceria no meio da população independente de cor partidária, independente de quem está no poder, eu era um agente do poder público naquele momento. Acho que fez muita diferença e acho que deveria ser uma regra básica, de se trabalhar com os anseios daquela população, não em termos de campanha, mas em termos de planejamento”.** Técnica 2 (grifos meus)

Portanto, a existência de planejamento urbano para esses atores justificou-se devido à existência de alguns projetos importantes que foram realizados como o Projeto da Lomba do Pinheiro, o 2º PDDUA e o Corredor de Centralidade<sup>62</sup>, por exemplo. Entretanto, esses consideraram que o planejamento urbano poderia e deveria ser melhor, ter uma visão mais de futuro e não apenas a visão imediatista do Orçamento Participativo: *“O Orçamento Participativo passou a ser uma coisa muito imediatista e isso, meio que prejudicou essa visão de futuro”* (técnica 4).

Além disso, os técnicos apontaram a falta de atenção com as questões urbanísticas e com o desenvolvimento urbano: *“acho que poderia ter dado mais atenção às questões urbanísticas, mais importância ao desenvolvimento urbano na época”* (técnica 3). E faltou um detalhamento melhor dos projetos específicos: *“Eu acho que planejamento urbano é fazer projeto, é fazer o detalhamento das diretrizes para os espaços públicos e fazer isso acontecer com recursos externos não só dentro do orçamento da prefeitura, mas também com a parceria. Nesta Administração Popular houve algumas iniciativas que foram importantes e que talvez tivessem que ser multiplicadas”* (técnica 2).

---

<sup>62</sup> Conforme o 2º PDDUA, os corredores de centralidades são um dos seis elementos estruturadores do modelo espacial. Os outros cinco são: o centro histórico, o corredor de urbanidade, o corredor de desenvolvimento, o corredor de produção e o corredor agroindustrial. O Corredor de Centralidade é o espaço definido por duas vias estruturadoras principais com o objetivo de: I tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano com a criação de novas alternativas de circulação; II caracterizar um espaço onde se estimule a diversidade de usos, à fim de proporcionar as áreas residenciais vizinhas o atendimento de suas necessidades; III estruturar prioritariamente um Sistema de Espaços Abertos de importância para toda a cidade; IV estimular prioritariamente a densificação visando orientar estrategicamente a ocupação do solo; V estimular uma rede de polos funcionais, formando centros de bairro que visem a atender à população em suas necessidades de bens, serviços e empregos. Segundo a Lei Comentada, três corredores de centralidade estão propostos para a Cidade Xadrez: os quarteirões que ficam entre as avenidas Sertório/Assis Brasil; Anita Garibaldi/Nilo Peçanha e Ipiranga/Bento Gonçalves.

Em sequência, aparece o depoimento de alguns técnicos sobre a falta ou a inexistência de planejamento urbano durante o governo da Administração Popular.

**“Não houve muito planejamento. A gente não consegue, porque tem ações de curto, médio e longo prazo e as ações que um governo de gestão curta pretende, são as ações de curtíssimo prazo. Então, tu não consegue fazer planejamento se tu não projeta as ações pra daqui há vinte, daqui há trinta, daqui há cinquenta anos, tu tens que prever lá adiante as coisas. Isso é planejamento. Aí a gente tinha muita dificuldade de propor nesse sentido. Hoje tu podes prever ações de longo prazo, mas tu tens ações estratégicas pra fazer [...] vai ter que ser sempre mais estratégico”**  
Técnico 5 (grifos meus)

“Não. Havia um tensionamento sem ter um direcionamento, então eu sempre cito como exemplo a mesma coisa que se eu contrato arquiteto para fazer a minha casa e na minha casa, eu quero fazer um estilo, a minha esposa outro estilo, a minha filha quer outro estilo e o arquiteto tem que montar os vários estilos. Então na realidade vira uma salada de fruta e de mau gosto ainda. **Então, na realidade havia uma participação, mas não havia uma condução de uma maneira objetiva, o que se queria. A ponto das reuniões quando a gente ia decidir temas mais complexos que a população votava, eu me envergonhava, porque eu olhava para o lado, o pessoal não sabia o que estava votando. Não sabia o que era a essência da votação.** (...) Nós temos que evoluir muito nessa questão da participação, mas o fundamental que eu vejo assim, não é só participar, é ter pessoas que tenham ideias e consciência do que está se votando, o que está se fazendo. Não pegar o diretor, o delegado regional da zona tal, e o cara ser o grande mentor de tudo, e o cara não têm nível intelectual para isso. Não quero elitizar, no sentido de que o João da vila tal não pode, mas eu acho uma irresponsabilidade entrar num assunto tão complexo e ter decisões que ele não tem noções do que é, vai ser manipulado. Óbvio que vai ser. Tu vai comer na mão de alguém. Nós vamos ter mais uns cinquenta anos para chegar nesse padrão. A Europa tem essas decisões participativas, mas olha o nível cultural deles, eles participam há séculos dentro de um processo desse tipo e a comunidade junto sempre discutindo, vão tirar a igreja daqui, vão botar o supermercado acolá, tu tem toda uma cultura que tem que demandar. É tempo e informação. Aqui não tem isso, tudo vira ou politizado, ou extremamente emocional, e não se resolve. Técnico 10 (grifos meus)

Nos depoimentos acima, tanto a técnica 5 quanto o técnico 10 afirmaram que o governo da Administração Popular não conseguiu realmente fazer planejamento urbano. Para a técnica 5, inexistiu planejamento de médio e longo prazo: *“Não houve muito planejamento. A gente não consegue, porque tem ações de curto, médio e longo prazo e*

*as ações que um governo de gestão curta pretende, são as ações de curtíssimo prazo. Então, tu não consegues fazer planejamento se tu não projeta as ações pra daqui há vinte, daqui há trinta, daqui há cinquenta anos, tu tens que prever lá adiante as coisas". Para o técnico 10, neste governo havia "um tensionamento sem ter um direcionamento", isto é, não havia condução objetiva do desenvolvimento urbano. Além disso, para esse técnico, a participação de pessoas comuns ainda não pode acontecer no Brasil porque essas não apresentam condições cognitivas de entender a complexidade urbana das cidades. Nas palavras do técnico: "Nós temos que evoluir muito nessa questão da participação, mas o fundamental que eu vejo assim, não é só participar, é ter pessoas que tenham ideias e consciência do que está se votando, o que está se fazendo". (...) Não quero elitizar, no sentido de que o João da vila tal não pode, mas eu acho uma irresponsabilidade entrar num assunto tão complexo e ter decisões que ele não tem noções do que é, vai ser manipulado (técnico 10).*

O principal argumento dos técnicos que foram contrários à Administração Popular se dá no sentido de que estes não aceitam a participação popular nos processos de planejamento urbano, pelo menos não no Brasil. Isto acontece porque as pessoas que mais precisam de investimentos urbanos, são pessoas que apresentam um nível sociocultural muito baixo, isto é, não têm condições cognitivas de discutir questões mais amplas e complexas sobre a cidade.

É interessante observar que, os políticos e até mesmo, outros técnicos, não consideram esta defasagem de conhecimento tão prejudicial assim. Ao contrário, estes estão dispostos a fazer a interligação ou a mediação entre o conhecimento vivencial das pessoas comuns e o conhecimento técnico mais amplo (que possuem). Portanto, essa diferença está relacionada muito mais a uma interpretação subjetiva relacionada a determinada valoração, no caso de naturalização da desigualdade, ou ao contrário, de reversão das diferenças, do que apenas uma simples diferença de acúmulo de conhecimento.

O último tema a ser analisada nesta seção é sobre a importância da descentralização administrativa no planejamento urbano. No entendimento dos técnicos:

“Ah! eu acho que tem que ser descentralizado, até porque é um absurdo, a cidade é muito espalhada, daí às vezes tu tá lá na Restinga e tu tem que vir até aqui pra pedir alguma coisa, como era antigamente. Eu acho que, porque tem ainda os escritórios regionais, **mas a crítica que eu acho**

**que pode se fazer e isso eu vi muito, é que se criou uma expectativa de certa forma, não sei se dá pra se culpar os políticos, mas se criou uma expectativa muito grande e eu me lembro quando eu era supervisor. Aprovavam coisas que era do ponto de vista técnico, econômico inviáveis. Aprovavam a verba pra construir a escola e não tinham o terreno.** Então, eu me lembro que vinham os representantes das regiões com coisas que tu sabia que não tinha solução, não tem como tu resolver em 6 meses uma coisa dessa, talvez em um ano, dois anos, três anos. Principalmente essa questão da propriedade da terra ou tinha uma desapropriação e não tinha verba. Então, se frustravam muito, porque o pessoal ia lá como se fosse uma subprefeitura, tratava com a pessoa que as vezes era desavisada, não sabia, o cara se comprometia e depois não tinha como cumprir. **Hoje tem, além do Orçamento Participativo, tem as Regiões de Planejamento, que tem os seus representantes escolhidos e eles até discutem e a gente seguido vai na Região de Planejamento 2 que é a região do 4º distrito que a gente seguidamente vai tratando das questões.** Técnico 6 (grifos meus)

“A descentralização foi que, para mim, é super importante e até hoje não saiu na prefeitura. O importante é isso aí. O que é importante? É o global da coisa, (...) nós conseguimos de uma semente fazer um processo de participação que vai “aos trancos e barrancos”, mas ele está dado e está absorvido pela comunidade. De certa forma, hoje se vai às reuniões das Regiões de Planejamento que estão funcionando. (...) Quando democratizamos o planejamento que criamos os Fóruns de planejamento e isso tudo vai resultar lá adiante da coisa. Começa com a descentralização. Os Fóruns foram criados mais adiante um pouquinho, como consequência do Cidade Constituinte e na segunda reavaliação do plano diretor, foi neste processo que se consolidou. (...) **Começou assim: as duas sementes foram à descentralização e o Orçamento Participativo, que através dos dois se instituiu a regionalização na cidade e se abriu estes canais de participação.** Técnica 4 (grifos meus)

Além disso:

“Eu soube uma coisa muito interessante. Sabes que os Projetos Especiais são um dos cavalos de batalha das Regiões de Planejamento. **Qualquer Projeto Especial que acontecesse na região tinha que passar na comunidade, discutir todas as coisas, inclusive, qualquer grande equipamento que se construir tem que ter um sistema de compensação que vai colocar e alterar toda a configuração daquela região: vai alterar o sistema viário, vai alterar a vida das pessoas e estes empreendedores têm que dar uma contrapartida para a comunidade.** Os Fóruns tinham um papel fundamental nisso, de poder indicar essas contrapartidas, de aprovar, discutir qualquer projeto especial. Eu fique sabendo, esses dias, que isso saiu. **Hoje, eles conseguiram, a construção civil conseguiu lá na Câmara, tirar da participação da população qualquer Projeto Especial da cidade, qualquer grande projeto. Eles não participam mais. Eu**

**fiquei pasma, eu não acredito. Eles tiraram, conseguiram tirar e todos votaram inclusive os vereadores do PT, alguns eu sei que teriam votado. E fazem o que querem da região, da cidade, vão fazer o que querem, mas são uma coisa complicada os Projetos Especiais.”** Técnica 4 (grifos meus)

Foi possível concluir a partir dos depoimentos expostos acima, que a descentralização do planejamento começou com a criação do Orçamento Participativo, mas somente se consolidou, pelos menos em teoria, com a criação das oito regiões de planejamento do 2º PDDUA. Porém, desde o início do primeiro governo da Administração Popular já havia a ideia da descentralização do planejamento, presente no Plano de Ação de Governo, mas precisamente na ideia dos Escritórios Comunitários, cuja ação se daria nas áreas de sub-habitação<sup>63</sup>. Mas, esse projeto foi considerado inadequado, e a única mudança administrativa feita pela Administração Popular no sentido da descentralização foi a divisão territorial das 16 regiões do Orçamento Participativo e a criação da figura do Coordenador Regional do Orçamento Participativo – CROP.

Como Nassuno (2006) demonstrou em sua tese de doutorado, os coordenadores regionais do Orçamento Participativo tinham como função e exercício profissional: monitorar o processo do OP; globalizar as ações do governo na região com o objetivo de diminuir o risco da fragmentação da estrutura administrativa; e também, preservar e difundir determinados valores com a intenção de construir processos cooperativos e de solidariedade. Esses indivíduos comprometidos com os valores e os princípios da Administração Popular, além de atuar de forma regional e ter um trabalho flexível, dedicavam-se e comprometiam-se como militantes políticos. Esses trabalhavam diretamente com a população resolvendo conflitos e prestando assessoria, mas com um exercício profissional muito difícil, a julgar pela alta taxa de renovação que havia no quadro do CROP.

Assim, a descentralização administrativa que é fundamental para o desenvolvimento do planejamento urbano participativo somente se consolidou no final da década de 90, quando as Regiões de Planejamento saíram do papel. E de forma

---

<sup>63</sup> Segundo do Plano de Ação de Governo, os escritórios ficariam sob a responsabilidade de uma equipe técnica multidisciplinar e de representantes das entidades comunitárias. Tal projeto apresentava uma maior estrutura política e administrativa para a realização do planejamento urbano, uma vez que haveria uma equipe técnica multidisciplinar para planejar os investimentos junto à comunidade.

semelhante à estrutura administrativa do CROP, cada uma somente com um responsável, no caso um arquiteto, que deveria organizar sozinho o trabalho nas regiões, ou seja, com muito pouca infraestrutura administrativa. Como a técnica 4 ressaltou, os arquitetos contratados para serem os responsáveis pelas Regiões de Planejamento não permaneceram durante muito tempo no cargo, e isto simplesmente porque não conseguiram lidar com as muitas dificuldades de seu trabalho.

Também foi mencionado no depoimento da técnica 4, que os Fóruns Regionais de Planejamento, não possuem mais a atribuição de aprovar qualquer Projeto Especial ou de indicar qualquer contrapartida. Portanto, mesmo sendo importante, a descentralização administrativa de planejamento urbano ainda não se consolidou em Porto Alegre. Não na extensão que poderia ter tomado, isto é, uma discussão mais qualificada e participativa, sobre o desenvolvimento de médio e longo prazo de uma determinada região, como a que está prevista para os Fóruns Regionais de Planejamento.

### **8.3 O papel de técnicos e políticos no planejamento urbano: a visão dos políticos**

Inicialmente apresenta-se a compreensão dos políticos sobre o papel de técnicos e políticos nas ações de planejamento urbano. No depoimento do político 4, esse menciona que as pessoas são políticas mesmo exercendo diferentes profissões técnicas. Por consequência: quando não se faz a própria política, se está fazendo a política dos outros:

“Uma vez eu vi um discurso do Che Guevara, em Cuba, em 1963, ele dizia, ele fazia um negócio que eu tenho que descobrir onde é que está... O político e o apolítico. Não existe o apolítico, as pessoas são políticas, a política é a forma de se expressar, de dizer as coisas. A política é a base. Então essa coisa de dizer: “Ah, eu sou apolítico”. Tu é um político... inconscientemente tu estás fazendo a política de alguém, não a tua política. Então, ele mostra assim, a forma em que a juventude era levada sempre a acreditar. Como agora aqui, né?! (...) Mas voltando aqui, os técnicos formados, por exemplo, na faculdade de arquitetura da UFRGS, nós arquitetos, tínhamos fama de ser contestadores... **É que nós tivemos uma formação técnica e teoria humanística, sociológica, para poder entender o meu cliente, eu tenho que saber como trabalhar com as coisas, tem que conhecer o meio onde ele vive e etc. Então não existe o apolítico,**

**mas em nome da não política é que os “políticos” se valem da sociedade pra fazer o que bem entendem e pra atender os interesses dos poderosos. Eu acho que os técnicos têm que ter uma formação capaz de interpretar as coisas, de vivenciar as coisas, de ser, de ter ideias, capacidade crítica, capacidade criativa e se sentir inserido na sociedade e realmente, a tradição no Brasil, e na maior parte do mundo, é que o técnico não se mete em política.”** Político 4 (grifos meus)

Nos próximos depoimentos os políticos 8 e 1 afirmam que o papel que o técnico e o político assumem deve ser de complementaridade, pois a política anda junto com a técnica, desde que o técnico saiba assumir o papel de interlocutor dos interesses da população.

“Não vejo de outra forma que não seja complementar. Eu acho que nessa dimensão política existe a legitimidade do poder, portanto, isso passa pelo processo democrático e por uma relativa apresentação na esfera pública de quais são os projetos a serem desenvolvidos para a cidade. No meu entendimento, quem deve dirigir esse processo é a política, mas por outro lado, cabe ao corpo técnico, com todo o seu saber especializado, propor inclusive tendo iniciativas próprias na execução de projetos que são politicamente decididos. (...) por isso eu falava nessa possibilidade de qualificar a Secretaria e até pensar em outras formas no sentido de liberar um pouco a Secretaria dessas tarefas tão processuais e administrativas, que também são técnicas. **Ou seja, ter um corpo mais qualificado e mais ousado que pensasse a cidade: com esse caráter inclusivo, com esse caráter equitativo, mas, ao mesmo tempo pensar a cidade nesse sentido, não simplesmente andar a reboque, como nós vemos hoje de projetos que tem por trás muito mais um interesse econômico do que um interesse de dotar a cidade de um planejamento urbano que seja a qualificação do espaço público e a promoção de uma cidade mais equitativa, do ponto de vista do acesso aos serviços, à infraestrutura urbana, e tudo isso.** Então, me parece que é um papel de complementaridade que não pode se desenvolver numa relação que seja uma relação permanente de conflito, permanente de tensão. **Agora eu acho que ela tem que ter uma relação em que o comando tem que ser político. Isso é um princípio da república, da democracia, mas, por outro lado, é necessário um conhecimento técnico especializado. Esse conhecimento técnico especializado, ele tem que estar a serviço tanto dos projetos que são democraticamente decididos, mas também por que não, eles serem ousados, no sentido de pensar, propor, refletir a cidade.** Se isso não for feito pelo corpo técnico especializado, ele acaba sendo, digamos assim, conduzido ou pelo interesse econômico, fundamentalmente ou por decisões que se dão meramente na dimensão política, sem qualquer mediação com a técnica e a ciência do urbanismo e de tudo que isso implica em termos de conhecimento especializado da arquitetura, da



engenharia...afinal, de tudo que nós temos acumulado sobre isso”. Político 8 (grifos meus)

“Sim, houve conflitos e houve convergências. Houve tanto para um lado, como para o outro. Se eu te digo que dentro do governo mesmo se discutia onde é que ia ficar o Orçamento Participativo ao planejamento geral, isso já demonstra que havia visões diferentes. **Eu sempre procurei ser as duas coisas por que eu acho que se eu fosse somente técnico, eu não seria um bom gestor e eu tive muito trabalho de gestão. E, ao mesmo tempo, se eu fosse só político, às vezes, eu estaria negando tudo que eu estudei nesta vida.** Então, temos que procurar um ponto de equilíbrio, sempre procurei me situar bem. Inclusive, na própria assessoria de bancada, apesar de eu ter cargos muito políticos. Eu procuro ver os dois lados da coisa. Eu acho que não se pode ficar de um lado só. E infelizmente 99,9% das pessoas escolhem um lado, eu acho que foi isso que nos atrapalhou”. Político 1 (grifos meus)

Assim, para o político 8, quem deve dirigir o processo de planejamento urbano é a política, mas *“por outro lado, cabe ao corpo técnico, com todo o seu saber especializado, propor inclusive tendo iniciativas próprias na execução de projetos que são politicamente decididos.”* (político 8). Assim, o exercício técnico deve *“estar a serviço tanto dos projetos que são democraticamente decididos, mas também por que não, eles serem ousados, no sentido de pensar, propor, refletir a cidade”*. Segundo o político 1 este sempre procurou *“ ser as duas coisas por que eu acho que se eu fosse somente técnico, eu não seria um bom gestor e eu tive muito trabalho de gestão. E, ao mesmo tempo, se eu fosse só político, às vezes, eu estaria negando tudo que eu estudei nesta vida”*.

Na opinião desses políticos técnica e política são complementares. A política para eles está relacionada à proposição de objetivos políticos, mas também de objetivos técnicos. A técnica e os técnicos devem atuar sobre problemas e soluções, demandados pelos objetivos políticos, mas também atuando em projetos pensados por técnicos, desde que com conhecimento de causa e responsabilidade com relação à proposição política. Portanto, para os políticos, o papel que cabe aos técnicos e políticos deve ser de complementaridade. O exercício profissional de ambos não pode se desenvolver numa relação de permanente conflito e tensão.

## 8.4 O papel de políticos e técnicos no planejamento urbano: a visão dos técnicos

Na última seção deste capítulo apresenta-se o entendimento dos técnicos sobre o papel de políticos e técnicos no planejamento urbano.

O primeiro depoimento a ser analisado é o do técnico 10:

“São vários, vários fatores, porque o fundamental é o **conhecimento crítico que cada técnico tem que ter, para responder pelos seus atos, que obviamente não se entra aqui em uma secretaria dessas sabendo que conheces já a competência dela em todos os níveis, tem um processo de amadurecimento e técnico algum entra aqui, entendo eu, por mais gênio que seja, que leve menos de cinco anos para dominar desde a questão processual até a questão legal, pois se trabalha aqui basicamente é com legislação, com atos legais, não posso extrapolar o que está estabelecido em lei. Então, cabe ao técnico sim, se aprimorar e ter um foco fundamental de que ele está servindo a cidade, não ao partido, não é uma empresa, não é nada, é a cidade, é a população. (...)** Com a estrutura política do Brasil: elege um prefeito, esse prefeito tem várias alianças e as alianças são consolidadas através de secretarias, tu assume a secretaria tal e tal, na realidade ninguém mais faz planejamento em nada, cada um cuida da sua vida. **A cidade é meramente um objeto a serviço deles e quanto mais complicado for, melhor é para os políticos. Por quê? Porque mais a comunidade vai pedir, o apoio, o beija a mão, aquela história toda que D. Pedro tinha também, então, não evoluímos. E o técnico fica nessa de meramente tentar resolver do jeito que dá. Então, não existe nada consolidado.** Estava lendo esses tempos, na Inglaterra, é diferente. Na Inglaterra entrou um ministro, se não me falha a memória, leva dois assessores: a secretária e o motorista e deu, o resto é estrutura funcional. **Não vou tirar o direito de tu implementar a política do teu partido, não. Em absoluto. Tu vai ter o viés político, olha vamos investir mais no saneamento, investir mais na habitação, vamos tirar daqui, ótimo, não tem problema nenhum. Mas eu vou me manifestar, tudo pode, simplesmente porque tu não gosta de manifestações contrárias tu tira do caminho, ai tu perde o que, tu não tem mais gerentes, não tem mais gerenciamento nenhum. Sem lideranças, tu não tem quem gerencia, não tem empresa privada ou publica que consiga sobreviver sem gerentes, e gerentes são pessoas que se diferenciam dos demais, conseguem controlar o todo e enxergar de uma forma diferente.** Isso é da natureza do homem, na tua casa também tem isso, alguém que enxerga mais isso aqui, cuida mais disso aqui, das finanças, essas questões são naturais do homem, de dividir as tarefas, as funções, e ver quem é que tem mais otimização em determinadas coisas. Mas aqui não existe mais isso, essa estrutura em Porto Alegre ela está na decadência total, nesse aspecto.”. Técnico 10 (grifos meus)

Assim, para o técnico 10, o planejamento urbano trabalha basicamente com legislação, com atos legais, os técnicos não podem ir além do que está estabelecido em lei. O técnico não pode perder o foco fundamental de que ele está servindo a cidade e não ao partido, porque a cidade não é meramente um objeto a serviço dos políticos. Além disso, esse declarou que os técnicos devem aprimorar o seu conhecimento, pois *“obviamente não se entra aqui em uma Secretaria dessas sabendo que conheces já a competência dela em todos os níveis, tem um processo de amadurecimento e técnico algum entra aqui, entendo eu, por mais gênio que seja, que leve menos de cinco anos para dominar desde a questão processual até a questão legal”*.

No depoimento da técnica 9, a seguir, a ação de planejamento urbano é considerada não apenas uma atividade técnica, mas também uma ação política:

**“Por isso que eu digo que planejamento não é uma atividade eminentemente técnica. Têm pessoas que imaginam que se botar lá um corpo técnico de qualidade, graduado, as coisas vão se resolver. Não vão se resolver não, por que aquilo que tu decidir politicamente não é viável, não vai acontecer. A política tem que andar junto com a técnica. (...) Sim, acho que houve. Não tem como não ter, por que no começo as pessoas entram desconsiderando o corpo técnico e depois vão aprendendo a conviver com o corpo técnico, não está ali só para dizer que está. A impressão que fica: se algum político propõe qualquer coisa e o técnico diz não, que não acha que é por aí, parece que está contra o governo, é entendido como contra o governo. As pessoas não entendem que não são contra o governo, mas contra uma ideia que acha que não vai dar certo. Acho que isso também, eu tive períodos com bom relacionamento, com algumas instâncias políticas, não tão boas com outras, mas me dei bem com bastante gente do PT”**. Técnica 9 (grifos meus)

Segundo essa entrevistada, a política tem que andar junto com a técnica e isto porque o planejamento urbano não é uma atividade eminentemente técnica. Existe sempre em qualquer ação de planejamento urbano uma determinação política. E mesmo se existir um corpo técnico com muita qualidade, a decisão ainda vai ser política: *“Têm pessoas que imaginam que se botar lá um corpo técnico de qualidade, graduado, as coisas vão se resolver. Não vão se resolver não, por que aquilo que tu decidir politicamente não é viável, não vai acontecer. A política tem que andar junto com a técnica”*.

No depoimento a seguir, a técnica 11 apresenta uma visão diferenciada sobre o papel dos técnicos no planejamento urbano:

“Acho que os técnicos eles têm o... eu diria assim, como aquela música do Chico Buarque de Holanda: “tudo passa pela testa”. Ele fala que é preciso estar dentro da vida real e fazer a elaboração teórica em cima dela. Entende? **Pra tu ser um bom técnico em planejamento urbano, tu tens que ter as duas sensibilidades, tem que ter capacidade de formulação e não é da noite para o dia que tu consegue. Muito anos depois de ter me formado em arquitetura e urbanismo, é que eu fui entender o que é realmente a gente trabalhar em urbanismo.** Tu tens que desenvolver essa capacidade e, por outro lado, tu tens que ser sensível a quem não tem nenhuma capacidade de fazer isso, mas é um ator válido, é um ator que vai te ensinar muita coisa. Sempre tem as duas coisas. E aí quando passa pela testa, é que tu tens que trabalhar a ideia para uma visão política, que é a decisão. Tu tens que saber formular para a decisão, de uma maneira que seja convincente. **Então, na verdade tu tens 3 papéis, não são só 2, porque o técnico em planejamento urbano é praticamente um interlocutor, um intérprete da cidade nesses 3 níveis e ele tem que desenvolver essa sensibilidade.** (...) O político trabalha em cima da ideia do sistema político, enquanto que o técnico vê uma linguagem de espaço, o político vê uma linguagem só de tempo. Então, o papel do político no planejamento urbano, seria de certo forma também, ser um filtro dessas demandas sociais e tal e poder passar isso pro técnico transformar isso numa ideia concreta, numa proposta inovadora, mas o político não traz assim um compromisso suficiente junto com isso. **E aí é que a minha crítica é mais dolorosa, porque o planejamento é basicamente uma coisa de longo prazo, ele não pode prescindir do longo prazo, ele tem que ter visão do futuro.... e aí morre na praia. Como é que a gente compatibiliza essas duas coisas completamente diferentes? Quem deveria compatibilizar? O técnico é o recheio do sanduíche, ele tem que estar virado para todos os lados e tem que saber ser convincente. Agora o político, ele precisa ter uma visão mais pública e menos egoísta, ele precisa ter uma visão de longo prazo e de bem público, senão ele também, além de ser um agente que vai atrapalhar, ele vai ser um agente pernicioso, porque ele vai criar expectativas que nunca vão ser realizadas.** E aí eu não sei se ele é um mero ator do sistema político errado ou ele também é uma pessoa irresponsável e mal intencionada e, às vezes, até corrupto. Na melhor das hipóteses ele é um perdido”. Técnica 11 (grifos meus)

Assim, para essa técnica, para ser um bom técnico em planejamento urbano é necessário conhecimento e capacidade de formulação. Mas, além disso, o técnico tem que desenvolver a sensibilidade ou a capacidade de trabalhar com as pessoas comuns e seu saber vivencial. O técnico, portanto, tem que assumir três papéis: o de técnico, o de político e o de interlocutor dos interesses da população. Nesse contexto: “*O técnico é o*

*recheio do sanduíche, ele tem que estar virado para todos os lados e tem que saber ser convincente”.*

Essas diferentes concepções sobre o papel dos técnicos revela dois tipos diferentes de planejamento urbano. Enquanto a primeira concepção, como a do técnico 10 por exemplo, se refere ao planejamento urbano físico territorial, que opera basicamente através do aspecto jurídico e do conhecimento urbanístico. A segunda concepção, dos técnicos 9 e 11, se refere ao planejamento urbano participativo. Mas, a política representa um problema para ambos os entendimentos. No caso do técnico 10 o problema é a política no Brasil, que se estrutura por alianças, o que torna a cidade meramente um objeto a serviço dos políticos. No caso da da técnica 11, o problema é a falta de visão dos políticos sobre a perspectiva de longo prazo, algo que o planejamento urbano deve necessariamente ter. Além disso, os políticos muitas vezes apresentam uma visão egoísta e não uma visão do bem público.

Assim, na concepção físico-territorial de planejamento urbano, o papel que cabe aos técnicos consiste apenas na responsabilidade técnica, de preferência num ambiente propício, isto é, sem interferência política. Já na concepção participativa de planejamento urbano, o papel que cabe aos técnicos é muito mais difícil, pois este deve articular não só a responsabilidade técnica, mas a convicção política e a sensibilidade no trato com as pessoas comuns. Portanto, a ética profissional para estes últimos não se restringe apenas a responsabilidade técnica, mas implica também em uma convicção política de fundo relacionada diretamente a reversão dos problemas sociais.

\*\*\*

A partir dos depoimentos apresentados neste capítulo foi possível concluir que numa sociedade com grandes diferenças sociais, as dificuldades para se fazer planejamento urbano são muitas, visto que a falta de infraestrutura urbana se cristaliza nas cidades de forma extensiva. Fazer planejamento urbano participativo é mais difícil ainda, porque é necessário equacionar, não só os interesses dos técnicos, dos políticos ou gestores públicos, da população e da construção civil (que sempre determina e muito as ações urbanas), mas também é necessário equacionar o conhecimento técnico, político ou vivencial que os diferentes participantes possuem, bem como a escolha ou perspectiva de cada indivíduo ou entidade social sobre o que deve ser feito na cidade.

É quase impossível satisfazer a todos os interesses, ao ponto de se chegar a um consenso sobre o que se deve fazer. Quase sempre se atende apenas a uma parte dos interesses e, historicamente, esses sempre foram os interesses dos grupos privilegiados economicamente. O Orçamento Participativo em Porto Alegre proporcionou a participação de pessoas comuns na escolha das demandas e priorizou os investimentos nos locais da cidade historicamente excluídos. Tal fato demonstra a convicção política desse Governo pela participação popular, pela inversão de prioridades e pelo desenvolvimento social e humano da cidade, e também que se modificou a lógica anterior de realização de investimentos.

Mas, apesar de ter criado o OP, a Administração Popular não conseguiu criar uma estrutura administrativa descentralizada, capaz de se tornar o lugar de uma discussão mais ampla e complexa sobre os problemas urbanos. Alternativas para isso surgiram como os Escritórios Regionais do PAG, mas que não saíram do papel, e as Regiões de Planejamento, que não tiveram o devido suporte administrativo. A tendência dos políticos de resolverem tudo, isto é, de se responsabilizarem pelo planejamento das ações, muitas vezes sem considerar o acúmulo de conhecimento dos técnicos, por considerá-los tecnicistas, não permitiu que a troca entre convicção política e responsabilidade técnica se desse de forma mais tranquila.

Através do entendimento e da concepção dos atores técnicos e políticos foi possível concluir, que alguns atores realmente se empenharam na construção de uma forma participativa de planejamento urbano. Nessa construção, políticos e técnicos tiveram um papel fundamental porque lutaram para defender uma ação mais técnica ou uma ação mais democrática e participativa. Contudo, se algum planejamento urbano foi feito concretamente de forma participativa, somente o foi através da capacidade de comunicação dos atores em chegar a um consenso sobre o que deveria ser feito.

Assim, houve um avanço significativo no sentido da incorporação dos setores excluídos, que até então não faziam parte do mapa da cidade, pelo menos não para a realização massiva de investimentos. A incorporação destes setores e a opção política pela participação popular tornou o processo de planejamento urbano muito mais difícil, porém muito mais eficiente. Apesar das críticas existentes acerca da falta de direcionamento e da falta de perspectiva de médio e longo prazo, houve ações e momentos importantes de discussão política, busca pelo consenso e inversão de prioridades. Essas ações urbanas, dentro e fora do Orçamento Participativo, operaram

através do tencionamento entre o conhecimento especializado dos técnicos, a convicção política dos políticos e a visão concreta e imediata dos moradores, cuja solução, isto é, cujo consenso somente foi alcançado devido ao empenho e a convicção política de alguns indivíduos (políticos, técnicos e população) que buscaram através de um processo comunicativo resolver os tencionamentos práticos.

Contudo, não se pode dizer que o planejamento urbano participativo tenha chegado a sua plenitude em Porto Alegre. A descentralização e o que ela representa não conseguiram superar a tendência centralizadora, e porque não dizer autoritária, que ainda existe na sociedade brasileira. E os atores, por mais bem intencionados, competentes ou convictos não conseguiram modificar. Até porque, encontraram a resistência dos que não estavam preocupados com a construção de um planejamento urbano que fosse participativo. Sendo que alguns não estavam preocupados nem com o bem público, isto é, com os interesses da cidade de forma ampla, mas apenas com a realização de seus próprios interesses individuais.

Em suma, foi possível concluir que a responsabilidade e a solidariedade foram valores fundamentais para se chegar a formas e ações mais democráticas e justas de planejamento urbano. Somente com estes valores foi possível priorizar os investimentos nos setores carentes como uma forma de reverter às desigualdades sociais. Além disso, concluiu-se que a intencionalidade ou o protagonismo dos atores foi fundamental no governo da Administração Popular e isto, tanto por parte dos atores técnicos, quanto por parte dos atores políticos. Alguns atores mais do que outros contribuíram com ideias, experiência técnica, trabalho criativo, liderança política e capacidade comunicativa.

## CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que durante o governo da Administração Popular houve poucos momentos em que técnicos e políticos chegaram ao consenso sobre o que é o planejamento urbano ou o que deve ser considerado prioridade de planejamento urbano. Contudo, ao longo do processo, os atores foram construindo consensos importantes e o principal deles foi com relação às ações urbanas que deveriam ser prioridade. Assim, houve entre a maioria dos atores o consenso de que o planejamento deveria tornar prioridade os planos, projetos e ações urbanas para os setores mais pobres da cidade.

O período mais conflitivo ocorreu no início da Administração Popular porque, ao assumir a prefeitura de Porto Alegre, esse Governo trouxe, através do pensamento de seus políticos e gestores públicos, importantes e inovadoras ideias, entre as quais: a justiça social, a participação popular e a democratização pública. Ideias que se construíram na militância política sustentada pela crítica à exclusão social e urbana. Portanto, pode-se afirmar que o objetivo principal da Administração Popular foi romper com a ação tradicional de planejamento de Governo e urbano através do Orçamento Participativo: instrumento que opera a partir da descentralização territorial e da participação de pessoas comuns no processo de escolha e hierarquização dos investimentos urbanos.

A opção política pelo Orçamento Participativo originou, assim, uma ruptura importante também no planejamento urbano, uma vez que a Secretaria de Planejamento Municipal passou a ser responsável apenas pelo planejamento urbano e não mais pelo planejamento de Governo. É importante ressaltar que a forma como o Orçamento Participativo opera está de acordo com a ideia desenvolvida por Jacobs (2001) de que o importante nas cidades é a vitalidade e para isso é necessário à descentralização administrativa e a participação efetiva das pessoas comuns nos processos de planejamento. E este instrumento em Porto Alegre justamente descentralizou a cidade em 16 regiões e proporcionou uma efetiva participação popular na decisão pública dos investimentos.

A institucionalização do Orçamento Participativo, a descentralização administrativa e a participação no planejamento urbano foram ações que se construíram



no conflito, pois diferentes concepções políticas, ideológicas e de planejamento urbano entraram em choque. A maior parte dos conflitos entre técnicos e políticos aconteceu por dois motivos: primeiro, porque não existia o entendimento entre os atores de que as condições urbanas das áreas pobres da cidade eram o problema prioritário a ser resolvido. Segundo, porque a participação popular nos processos de planejamento urbano também não foi consenso entre os atores.

Na luta que se estabeleceu entre técnicos e políticos ocorreu a disputa pelo princípio legítimo que deveria orientar as ações de planejamento urbano, a saber: o conhecimento técnico de um lado, e a participação popular, de outro. Para os técnicos, o conhecimento técnico é fundamental e insubstituível no planejamento urbano que deve estar orientada ao desenvolvimento físico-territorial. Para os políticos, o que é fundamental é a realização de investimentos nos setores carentes da cidade e para tanto é muito mais importante o conhecimento vivencial da população sobre a sua própria carência do que o conhecimento técnico sobre o desenvolvimento urbano e econômico da cidade. Portanto, os políticos se consideram representantes dos interesses dos setores excluídos da sociedade.

No decorrer do tempo e com o esfriar dos ânimos, surgiu à necessidade por parte do Governo, de resgatar o trabalho dos técnicos da Secretaria de Planejamento, o que, por sua vez, restaurou em parte a importância do conhecimento técnico e dos próprios técnicos. Assim sendo, a partir do segundo governo da Administração Popular começou o trabalho mais efetivo dos técnicos em planejamento urbano, principalmente através do processo de formulação do 2º PDDUA.

Contudo, outros projetos foram feitos de forma participativa, como o Corredor de Centralidade, alguns Projetos Especiais, principalmente o da Lomba do Pinheiro, que aliou participação popular, proteção ambiental e política fundiária urbana com a utilização dos inovadores instrumentos urbanísticos: Projetos Especiais, Operação Urbana Consorciada e Urbanizador Solidário. Portanto, em algum momento alguns técnicos se apropriaram dos princípios e valores da Administração Popular e começaram a concretizar o planejamento urbano participativo, o que implicou necessariamente na ação conjunta de técnicos e pessoas comuns, ou, dizendo de outra forma: da conjunção entre o conhecimento técnico dos técnicos e o conhecimento vivencial das pessoas comuns.

Mas, alguns técnicos nunca aceitaram os princípios da Administração Popular e, por mais forte que tenha sido a imposição desses princípios por parte do Governo, e de alguns políticos em especial, tais princípios nunca foram seguidos. Dessa maneira, alguns especialistas atuaram e ainda atuam a partir de uma visão predominantemente e físico-territorial sobre a cidade, o que transparece nas suas falas e nas suas ênfases. Por outro lado, alguns políticos priorizaram muito mais os aspectos políticos e sociais da cidade do que a dimensão físico-territorial. Portanto, são dois extremos: os técnicos que veem em primeiro lugar a dimensão espacial, urbana e física da cidade e os políticos que veem em primeiro lugar a dimensão social e política da cidade.

Portanto, foi possível concluir que existiram três grupos com três diferentes visões ou perspectivas de planejamento urbano. Que são os seguintes:

- A) Técnicos com uma visão tradicional de planejamento urbano, que não priorizam a solução dos problemas urbanos da pobreza e da desigualdade social. Estes apresentam a concepção de que a participação popular no planejamento urbano atrapalha muito mais do que ajuda, com a orientação básica pelo desenvolvimento físico-territorial da cidade.
- B) Políticos com uma visão política inovadora de planejamento de Governo. Estes orientam suas ações para reverter os problemas urbanos da pobreza e da exclusão social, através de novas práticas participativas e democráticas de decisão dos investimentos e serviços urbanos. Com a orientação básica pelo desenvolvimento social e contra o planejamento urbano historicamente desenvolvido em Porto Alegre, uma vez que consideram tal planejamento uma forma extremamente normativa, ineficaz e excludente de desenvolvimento urbano.
- C) Técnicos e políticos com uma visão que tenta conciliar o conhecimento técnico sobre o planejamento físico da cidade, com a perspectiva inovadora da participação popular nos processos de planejamento urbano. Estes priorizam os investimentos nos setores pobres e carentes da cidade. Com a orientação básica pelo desenvolvimento social em primeiro lugar, mas sem deixar de levar em consideração o desenvolvimento físico-territorial da cidade.

Foi possível concluir que a possibilidade de entendimento e da ação comunicativa somente ocorreu entre os técnicos e políticos do grupo C. Neste grupo se encontram tanto os técnicos que aceitaram os princípios da democratização, participação popular e inversão de prioridades, quanto os políticos com formação profissional e conhecimento sobre urbanismo e planejamento urbano, ou mesmo em ciência social ou política, mas que reconhecem a importância da dimensão físico-territorial da cidade. A maior parte dos confrontos ocorreu entre os atores do grupo A, com os atores do grupo B, pois estes apresentam visões completamente diferentes e contrastantes de política e planejamento urbano.

A maioria dos políticos e técnicos que participaram dessa pesquisa faz parte do grupo que apresenta uma visão mais equilibrada de planejamento urbano. Esses conseguem ver, entender e articular tanto a dimensão espacial e física da cidade, quanto à dimensão social e política. Foram esses atores que conseguiram dialogar, trocar ideias e chegar ao consenso. Os técnicos desse grupo realmente incorporaram os princípios da Administração Popular e efetivamente buscaram propostas e alternativas diferenciadas de planejamento urbano. Os políticos desse grupo foram mais amenos, articuladores e voltados ao diálogo com os atores técnicos, buscaram o consenso e não o conflito.

Os atores do grupo B e C sentem a pobreza e a desigualdade social como um grande e grave problema de justiça social. Esse sentimento de injustiça está relacionado ao reconhecimento de que os setores sociais historicamente desfavorecidos devem ser colocados em primeiro plano nas políticas públicas. Os atores do grupo A, convivem com esta desigualdade histórica e não consideram isto um problema, ou melhor, consideram um problema, mas esse não é considerado o principal problema do planejamento urbano.

Os atores que postulam a importância do conhecimento vivencial nas ações são os atores mais comprometidos politicamente com os princípios políticos da Administração Popular, grupos B e C. Os atores do grupo A postulam o planejamento urbano tradicional e não consideram importante o conhecimento vivencial, inclusive questionam a sua validade. Enquanto o primeiro grupo defende o desenvolvimento social e político no processo de planejamento urbano, o segundo grupo defende o desenvolvimento econômico e urbanístico da cidade.

Em termos gerais, a pesquisa demonstrou que a construção do planejamento urbano participativo ficou aquém do que poderia ter sido. A descentralização administrativa que se concretizou no Orçamento Participativo não foi capaz de responder ao planejamento de médio e longo prazo. A proposta das Regiões de Planejamento, que deveria responder por isso, na prática não alcançou este objetivo. A SPM ainda centraliza as poucas políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, embora alguns atores mencionem as tentativas de ações horizontais e transversais entre as Secretarias. Apesar do Orçamento Participativo e do objetivo por parte do Governo de não centralizar as decisões políticas e as políticas de médio e longo prazo, na prática, a estrutura administrativa ainda representa um grande entrave à descentralização do planejamento urbano.

Os técnicos em geral aceitam a participação popular no Orçamento Participativo, pois esse instrumento opera na perspectiva da gestão dos investimentos. Porém, alguns técnicos são contrários à participação popular nas ações de planejamento urbano porque consideram que a participação das pessoas comuns dificulta o processo de planejamento urbano, mais especificamente a comunicação, visto que para discutir as questões urbanas mais complexas é imprescindível ter conhecimento técnico.

Os políticos são favoráveis à participação popular em qualquer instância de planejamento, seja no curto, médio ou longo prazo. Mas, com o tempo estes perceberam que existem dificuldades concretas na discussão mais complexa e abrangente dos problemas urbanos. Para superar essa defasagem de conhecimento, os políticos (e inclusive alguns técnicos), passaram a assumir o papel de articuladores ou mediadores entre o conhecimento técnico e o saber vivencial das pessoas comuns. Esse problema tornou-se central na construção do planejamento urbano participativo e somente foi superado através do empenho e do esforço individual dos atores. Portanto, o esforço individual de alguns atores de tornar a participação popular possível foi fundamental para que se criassem práticas de planejamento urbano participativo.

A ação da SPM não consistiu apenas na realização de projetos de planejamento e desenvolvimento, mas também (e principalmente) na realização de controle urbanístico. Portanto, o controle urbano e urbanístico de índices e atividades ainda é a tarefa central desta Secretaria. Em termos de regularização urbana, a Administração Popular introduziu pela primeira vez na SPM a ideia da regularização fundiária dos setores informais da cidade e através deste objetivo fez importantes reassentamentos, como foi

o caso da Vila Planetário. Um processo emblemático e muito criticado pelos atores técnicos, que o consideraram muito mais um marketing político, do que propriamente uma solução adequada de planejamento.

O processo de formulação do 2º PDDUA foi um importante exemplo sobre as dificuldades de consenso que existiram entre os políticos representantes do Governo da Administração Popular e os representantes de algumas ONGs ligadas à reforma urbana, de um lado, e as entidades ligadas ao planejamento urbano, de outro. Enquanto os primeiros defendiam a incorporação e elaboração de instrumentos urbanísticos voltados ao desenvolvimento econômico, social e urbano dos setores pobres da cidade, os segundos protegiam a perspectiva do desenvolvimento físico e urbanístico de toda a cidade.

As consequências do Plano na cidade foram consideradas por quase todos os atores, tanto técnicos quanto políticos, como negativas, porque houve um retrocesso em termos do controle do desenvolvimento urbano. Na justificativa dos atores aparece o fato de que as alturas e os índices urbanísticos tornaram-se mais flexíveis devido aos Projetos Especiais, o que permitiu o aumento das alturas em bairros consolidados da cidade.

Contudo, alguns políticos consideraram ou mencionaram apenas os avanços desse Plano. Segundo eles, o 2º PDDUA foi um avanço em termos dos novos instrumentos urbanísticos e de planejamento urbano como: o IPTU progressivo; o solo criado; a ampliação da participação popular no Conselho do Plano Diretor; a criação dos Fóruns Regionais de Planejamento; as Operações Consorciadas e os próprios Projetos Especiais, desde que utilizados para possibilitar mais projetos urbanos nos setores pobres da cidade, como foi o caso do Projeto da Lomba do Pinheiro.

Na concepção dos atores políticos, a flexibilidade que o plano adquiriu, através dos Projetos Especiais, ocorreu justamente em função da necessidade de investimentos urbanos nos setores carentes da cidade, isto é, da necessidade de investimentos do capital imobiliário em ações urbanas nestes setores. O que não foi previsto foi a ampliação que o 2º PDDUA proporcionou aos interesses da indústria da construção civil. Para alguns atores políticos, tal fato ocorreu, muito mais por um excesso de confiança na continuação do governo da Administração Popular, que gerenciaria os instrumentos de controle previstos, e por consequência, exerceria controle sobre os interesses imobiliários, do que por qualquer desvio ético por parte dos políticos.

A formulação do 2º PDDUA trouxe o aprendizado importante de que é necessário não descuidar do aspecto físico-territorial e urbanístico. Ou seja, o melhor planejamento urbano participativo, também é físico e territorial. Não se pode descuidar dessa dimensão justamente para não oportunizar ao capital imobiliário uma ação sem controle, justamente para não prejudicar a paisagem urbana da cidade. No caso específico da cidade de Porto Alegre, este cuidado é essencial visto que, desde o início do século XX, existe uma História de planejamento urbano em que diversos atores propuseram soluções e alternativas para solidificar uma paisagem urbana de qualidade, que em hipótese alguma pode ser abandonada, mesmo que politicamente se priorize o desenvolvimento social dos setores mais pobres da cidade.

\*\*\*

Feitas estas conclusões sobre o planejamento urbano durante o governo da Administração Popular é necessário responder a seguinte questão: Em que medida o consenso entre os atores técnicos e políticos foi importante para a criação de práticas democráticas e participativas de planejamento urbano?

A nova forma de gestão e de planejamento urbano que teve o Orçamento Participativo como carro chefe, mas que não ficou restrita a ele, foi fruto principalmente da ação dos políticos. Foram os políticos que inicialmente defenderam os princípios da justiça social e do governo participativo, mas com o tempo, alguns técnicos também passaram a defender tais princípios. Tal fato demonstra que, em algum momento, os técnicos também passaram a considerar que a desigualdade social é um grave problema social a ser combatido através do planejamento urbano.

À luz do pensamento de Habermas (1999) é possível concluir que técnicos e políticos tinham concepções diferentes com relação ao mundo objetivo que deveria ser planejado. Enquanto os políticos defendiam o mundo objetivo dos setores pobres e carentes de infraestrutura, como ponto de partida para o planejamento urbano, os técnicos defendiam o mundo objetivo de toda a cidade, indistintamente. De forma semelhante, os políticos privilegiavam o mundo dos indivíduos excluídos socialmente e os técnicos o mundo social dos indivíduos de toda a cidade. O primeiro passo para os técnicos se aproximarem dos princípios políticos da Administração Popular e seus representantes foi o reconhecimento de que o planejamento urbano deveria priorizar os

setores carentes da cidade. O segundo passo, foi dado quando os técnicos incorporaram a ideia da participação popular.

Os conflitos gerados pelas diferentes concepções de mundo objetivo, mundo social e de alternativas de planejamento urbano somente foram superados quando os técnicos se abriram aos novos conceitos e princípios políticos, por já apresentá-los<sup>64</sup> ou por aceitá-los, sendo com isso, capazes de modificar sua concepção e prática de planejamento urbano. Os políticos que buscaram o consenso e o entendimento intersubjetivo com os técnicos, em algum momento aceitaram que o conhecimento técnico é importante, permitindo com isso, que o grupo técnico realmente solidificasse projetos e planos de planejamento urbano participativo.

Portanto, a mudança de planejamento urbano para uma forma mais democrática e participativa implicou necessariamente na capacidade de comunicação dos atores para chegar ao consenso. Em algum momento, os atores técnicos passaram a estar comprometidos com formas mais democráticas, participativas e éticas de planejamento urbano. E, por consequência, passaram a ver a realidade da exclusão da mesma forma ou de forma semelhante que os políticos, contribuindo para a realização de planos e projetos de planejamento urbano diferenciados.

Outro aspecto importante que apareceu na pesquisa foi o fato de que, para se criar formas participativas de planejamento urbano foi necessário romper, tanto com o modelo abstrato de planejamento, quanto com padrões estéticos pré-determinados. Nesse sentido, os políticos foram realmente fundamentais para romper com a lógica físico-territorial do planejamento urbano, quando introduzirem o Orçamento Participativo como principal instrumento de definição dos investimentos. Mesmo que a metodologia desse instrumento não alcance políticas de longo prazo, a possibilidade de gestão e solução dos problemas urbanos foi fundamental para equacionar ou pelo menos diminuir as amplas disparidades urbanas. Assim sendo, apesar das críticas existentes acerca da falta de direcionamento e da falta de perspectiva de médio e longo prazo, houve ações e momentos importantes de discussão política, busca pelo consenso e inversão de prioridades que foram concretizadas devido ao empenho e a convicção política de alguns indivíduos (políticos, técnicos e população) através do processo de comunicação, isto é, da ação comunicativa.

---

<sup>64</sup> Dois técnicos desde o início afirmaram ser de esquerda.

Portanto, a busca pela justiça social, o sentimento de solidariedade e responsabilidade, juntamente a orientação voltada ao consenso tornou-se uma ética abrangente para alguns atores políticos e técnicos. Mas, outros atores ficaram presos às suas próprias necessidades e motivações, defendendo uma ação tradicional tanto de planejamento urbano, quanto de política. Tal orientação somente se tornou um problema para o planejamento urbano quando tal desinteresse com o coletivo e o público não ficou restrito à ação técnica de planejamento urbano, mas sim, quando tal desinteresse abriu as portas para que outros interesses influenciassem a ação da Secretaria de Planejamento, e por consequência, influenciassem as ações urbanas.

O estudo procurou evidenciar, à luz do pensamento de Habermas (1999), que a ação comunicativa é fundamental nos processos de mudança, o que passa necessariamente pelo entendimento intersubjetivo e pela moralidade pós-convencional, ou seja, pelo questionamento sobre as pretensões de validade das normas e das regras sociais que fundamentam a legitimidade das decisões. Portanto, apesar dos conflitos, das contradições e dos diferentes interesses, indivíduos capazes cognitivamente e moralmente, no caso desse estudo, técnicos e políticos, foram capazes de chegar a um consenso sobre a melhor solução a ser dada aos graves problemas sociais e urbanos da cidade de Porto Alegre e criar alternativas, instrumentos urbanísticos inovadores e novas ações urbanas.

Foi possível concluir assim, que somente através do diálogo-consenso entre a convicção política a favor da justiça social dos políticos e a responsabilidade técnica que é fruto do acúmulo de conhecimento dos técnicos, foi possível avançar em práticas realmente democráticas e justas de planejamento urbano.

A construção de uma cidade mais justa socialmente implicou não só no conhecimento dessa realidade, mas também no reconhecimento de que todos os setores, até mesmo os mais carentes, fazem parte dessa realidade. E, para construir novos cenários foi necessário e fundamental o conhecimento vivencial das pessoas comuns, apesar das dificuldades de comunicação. A convicção dos políticos juntamente ao conhecimento urbanístico dos técnicos que se propuseram a realmente modificar a realidade urbana da exclusão serviu para facilitar esse processo.

Este estudo buscou evidenciar as diferentes motivações e justificativas ideológicas para as ações de planejamento urbano. Comprovou-se assim, que durante o governo da Administração Popular houve duas perspectivas diferenciadas de



planejamento urbano: a primeira ainda fortemente de planejamento urbano físico-territorial e a segunda de planejamento urbano participativo, ainda em processo de construção.

Espera-se que esta tese possa contribuir para um melhor entendimento sobre as ações de planejamento urbano, principalmente aquelas que pretendem modificar a realidade urbana da exclusão social, que é fruto do desinteresse social. A construção do planejamento urbano participativo passa pelo confronto de diferentes visões, concepções e ações de técnicos, políticos e sociedade, mas também passa pelo entendimento de que é através da justiça social, do reconhecimento histórico a favor dos desfavorecidos e da busca pelo consenso que se consegue modificar a realidade urbana da exclusão social.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebeca. **Inventando a democracia**: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, V. 3. 1997.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre : ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?**. 1999. 187 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 1999. Ori.: Pesavento, Sandra Jatahy.

ANDERSON, Perry. Considerações sobre o Marxismo Ocidental. São Paulo, Brasiliense, 1989,167p.

(\_\_\_\_\_.), Perry. A Crise da Crise do Marxismo: Introdução a um Debate Contemporâneo. São Paulo: Brasiliense, 1984, 123p.

APEL, Karl-Otto. **Transformação da filosofia II: O apriori da comunidade de comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; Vainer, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

AVRITZER, Leonardo (org). **Sociedade Civil e Democratização**, Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BAIERLE, Sérgio G. **Um Novo Princípio Ético-Político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campinas - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas,1992.

BERAS, César A. L. **Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre**. Tese de doutorado em sociologia apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Orientador: Enno Dagoberto Liedke Filho, Porto Alegre, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro 1996, 96p.

(\_\_\_\_\_.), **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

(\_\_\_\_\_.), **Dicionário de política**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; Coordenação da tradução João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis

Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p.

(\_\_\_\_\_.), **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

(\_\_\_\_\_.), **Liberalismo e Democracia.** Tradução Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Brasiliense, 2007.

BORON, Atílio A; Amadeo Javier; Gonzales, Sabrina. **A Teoria Marxista Hoje.** Problemas e Perspectivas. São Paulo: CLACSO, 2007, 483p.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A. 1989.

(\_\_\_\_\_.), **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 1990. 234 p.

(\_\_\_\_\_.), **A Economia das Trocas Simbólicas.** São Paulo, SP. Editora Perspectiva S.A., 1992.

(\_\_\_\_\_.), **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação.** Tradução Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

(\_\_\_\_\_.), **A Distinção: crítica social do julgamento.** Tradução Daniela Kern; Guilherme J.F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

(\_\_\_\_\_.), **A Distinção: crítica social do julgamento.** Tradução: São Paulo: Brasiliense, 1990. 234 p.

CARVALHO, Murilo José. **A Cidadania no Brasil – O longo caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Sonia Nahas. **Planejamento Urbano e Democracia: a experiência de Santos.** Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Campinas: 1999. Orientadora: Argelina Maria Chebub.

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia.** 9ª ed. São Paulo: Ática, 1997. 440p.

CRUZ, Milton. **O impacto da participação social no processo de elaboração política de planejamento urbano de Porto Alegre: uma análise comparativa entre o processo de formulação do plano diretor de desenvolvimento urbano - 1º PDDU (1979) e o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental - PDDUA (1999).** 2006. 191 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2006. Ori.: Silva, Marcelo Kunrath.

DEAK, C. e SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP/Fupam, 1999.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a Modernidade: Imaginário e Instituições.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, 340 p

FEDOZZI, Luciano Joel. Samios, Eva Machado Barbosa. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre. Tomo Editorial - Fase: 1997. 253p. (Série teses, dissertações e monografias).

(\_\_\_\_\_.), **O poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tomo Editorial, 2000.

(\_\_\_\_\_.), **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência em Porto Alegre.** 3.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

(\_\_\_\_\_.), **O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre.** 2002. 339 f. : il. 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, 2002. Ori.: Samios, Eva Machado Barbosa.

FIALHO, Ana Lúcia; DAMÁSIO, Claudia Pilla, **Urbanizador social: da informalidade à parceria.** Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, Lincoln Institute of Land Policy, 2006, 234p.

FILOMENA, César Luciano. **O Agonismo nas Relações Sociais do Partido dos Espaços Públicos da Sociedade Civil.** Dissertação de Mestrado apresentada junto ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC. Professora orientadora, Dra. Márcia Ribeiro Dias. Porto Alegre, 2006.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.** Tarso Genro e Ubiratan de Souza, 2001.

GIDDENS, Anthony. **Novas regras do método sociológico: Uma crítica positiva das sociologias compreensivas.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 181 p.

(\_\_\_\_\_.), **A Constituição da Sociedade.** Tradução Álvaro Cabral. – São Paulo: Martins Fontes, 1989.

(\_\_\_\_\_.), **As consequências da modernidade.** Tradução Raul Fiker. – São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

(\_\_\_\_\_.), **O Estado nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico.** São Paulo, EDUSP, 2001.

(\_\_\_\_\_.), **Modernidade e Identidade.** Tradução Plínio Dentzien – Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2002.

GUIMARAENS, Maria E. B. **Planejamento urbano, participação e legitimidade : a densidade urbana no PDDUA de Porto Alegre.** 2008. 257 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2008. Ori.: Rovati, João Farias.

GUTIÉRREZ, Claudio Antonio Weyne. **Os pobres e a terra urbanizada: o passado como drama e o presente como farsa.** In FIALHO, Ana Lúcia; DAMÁSIO, Claudia Pilla, Urbanizador social: da informalidade à parceria. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, Lincoln Institute of Land Policy, 2006, 234p.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**, 1ª ed. Lisboa. Ed. 70, LDA, 1970.

(\_\_\_\_\_.), **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, 236p.

(\_\_\_\_\_.), **O Discurso Filosófico da Modernidade.** Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1990.

(\_\_\_\_\_.), **Teoría de La acción comunicativa: Racionalidad de La acción y racionalización social.** Tomo I. Madri: Taurus Ediciones. 1999a

(\_\_\_\_\_.), **Teoría de La acción comunicativa: Crítica de la razon funcionalista.** Tomo II. Madri: Taurus Ediciones. 1999b

(\_\_\_\_\_.), **A inclusão do outro: estudo de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

(\_\_\_\_\_.), **Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1.** 2 ed. / tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 1995.

**História do marxismo no Brasil** / organização: Marcelo Ridenti e Daniel Aarão Reis – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

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

KOHLSDORF, Maria Elaine. **“Breve histórico do urbano como campo disciplinar”** In FARRET, Ricardo (org.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

KRAFTA, Rômulo. **Planejamento no Plural** - Pesquisa ANPUR 1994, Avaliação do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, grupo “Instrumental técnico-metodológico”, mimeo.

LACAZE, Jean-Paul. **Os Métodos do Urbanismo.** Tradução Marina Appenzeller - Campinas, SP: Papyrus, 1993.

LIEDKE FILHO, E; FERRETI, R. B. **O primeiro plano diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Revisão de uma análise histórico-social.** In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F.

Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

LÖWY, Michael. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: Marxismo e Positivismo na Sociologia do Conhecimento**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003, 220 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa. A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas. Ori. Profª Dra. Rachel Meneguello. Campinas – São Paulo, 2002.

MARICATO, Ermínia: **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otilia et al.: A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Paulo Henrique. **O Partido dos Trabalhadores e a Conquista do Estado: 1980 – 2005**. In História do marxismo no Brasil, org. RIDENTE, Marcelo e REIS, Daniel Aarão. Campinas: SP Editora da Unicamp, 2007.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MOURA, Susana, **Governo Local e participação popular. Ideário e prática**. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

MUNFORD, Lewis. **A Cidade na História, suas origens, transformações e perspectivas**. 3ª ed. São Paulo - SP. Editora Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1991.

NASSUNO, Marianne. Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006/ 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília 2006. Orientador: Maria Francisca Pinheiro Coelho.

NYGAARD, Paul Dieter, **O planejamento urbano: uma discussão alternativa**. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

OBERRATHER, Andrea; OLIVEIRA, Cléia Beatriz H. de, **Aplicação de novos instrumentos em Porto Alegre: Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro**. In FIALHO, Ana Lúcia; DAMÁSIO, Claudia Pilla, Urbanizador social: da informalidade à parceria. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, Lincoln Institute of Land Policy, 2006, 234p.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984. 386p.

OLIVEIRA E BARCELLOS, **O conselho municipal do Plano Diretor de desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: a participação popular no contexto da reforma urbana**. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

ORTIZ, Renato. Fernandes, Florestan. Montero, Paula. Auzmendi, Alicia. **Pierre Bourdieu : sociologia**. 2. ed. Sao Paulo: Atica, 1994. 191 p. : il. (Grandes cientistas sociais ; 39)

PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. **Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

PIZZI, Jovino. **Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994, 158p.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano : o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. 2008. 297 f. : il. ; 30 cm. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2008. Ori.: Rovati, João Farias.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Expediente Urbano. Porto Alegre (documento), João Moreira Maciel, 1914.

(\_\_\_\_\_.), **Plano Geral de Melhoramentos**. Porto Alegre (documento) Edvaldo Pereira Paiva, 1914.

(\_\_\_\_\_.), PDDU: **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Porto Alegre: Corag, 1979.

(\_\_\_\_\_.), **Plano de Ação do Governo - PAG (Síntese)**. Plano elaborado sob a coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal. Porto Alegre. mimeo. 1990. s.d. 30p.

(\_\_\_\_\_.), **A hora das definições estratégicas**. Comissão coordenadora da reforma administrativa. Porto Alegre. mimeo. 1990 b. 10p.

(\_\_\_\_\_.), **Diretrizes para Porto Alegre**. Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, Dezembro 1993.

(\_\_\_\_\_.), Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental/ PDDUA (Lei Comentada). Coordenação de Comunicação Social: Porto Alegre, 2000.

RIDENTI, Marcelo; Reis, Daniel Aarão. **História do Marxismo no Brasil**. Vol 6 Partidos e Movimentos após os anos 1960. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

**ROLNIK**, Raquel. **Morar Atuar e Viver**. Revista Teoria e Debate, nº 9, janeiro/fevereiro/março/1990.

(\_\_\_\_\_), **Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS Júnior, Orlando Alves dos (orgs.): Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROVATTI, João Farias. Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planejado na cidade de Porto Alegre. IPPUR: Rio de Janeiro, 1990.

SALENGUE E MARQUES, **Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre**. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

SILVA, Débora Bernardo da. **O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre : discursos e práticas**. 2004. [200] f. : il. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2004. Ori.: Samios, Eva Machado Barbosa.

SILVA, Jaqueline Severo da. **Irregularidade fundiária e usucapião especial urbana : ruptura com a tradição jurídica de proteção à propriedade privada? A experiência de Porto Alegre (1989-2004)**. 2005. xi, 179 f. : il. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2005. Ori.: Rovati, João Farias

SILVA, Marcelo Kunrath. **Cidadania e exclusão : os movimentos sociais urbanos e a experiência da participação na gestão municipal - uma análise da trajetória do movimento da vila jardim em Porto Alegre/RS**. 1997. 286 f. : il. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 1997. Ori.: Larangeira, Sônia Maria Guimarães.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. 339 f. : il. 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, 2001. Ori.: Larangeira, Sônia Maria Guimarães.



SOUZA E DAMÁSIO, **Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração Otávio Rocha**. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília. Ed. Da UNB, 2000 a, 276 p.

(\_\_\_\_\_.), **A atualidade de Max Weber**. Brasília. Ed. Da UNB, 2000 a, 393p.

(\_\_\_\_\_.), **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2003, 207 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

**Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. 238p.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel 1998.

(\_\_\_\_\_.), **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In

DEAK, C. e SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP/Fupam, 1999.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1967, 235p.

(\_\_\_\_\_.), **\_O Político e o Cientista**. 3ª Ed. Lisboa: Editorial Presença, 1979, 151 p.

(\_\_\_\_\_.), **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993. 174p.

(\_\_\_\_\_.), **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**, / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 1 e 2.

### ARTIGOS EM PERIÓDICOS

AVRITZER, Leonardo. **Em Busca de um Padrão de Cidadania Mundial**. LUA NOVA: Revista de Cultura e Política. São Paulo, Nº 55 – 56, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004, PP.703 a 728.

CARVALHO, Sonia Nahas. **Elementos Conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano.** In Encontro Nacional da Anpur (9.:2001:Rio de Janeiro). Anais: ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: Anpur, 2001. 3v.

FRANCO, Augusto de. **Os três desafios do Partido dos Trabalhadores.** Revista Teoria e Debate. São Paulo, n. 5, jan-mar 1989.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** Revista Espaço & Debates, nº 39 - 1996. (Artigo publicado originalmente em 1989).

KONDER, Leandro. **Marxismo e Cristianismo.** Revista Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, n. 6, dez. 1978.

RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Adauto. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências.** Revista Espaço & Debates nº 37 - 1994.

ROLNIK, Raquel. **Morar, Atuar e Viver.** Revista Teoria e Debate, nº 9, janeiro/fevereiro/março/1990.

SILVA, Antônio Ozaí da. **Contribuição à História do Marxismo no Brasil** (1987 – 1994). In Revista Espaço Acadêmico – nº54 – Novembro/2005 – Mensal – ISSN 1519.6186

SOBOTTKA, Emil. **Orçamento Participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo.** Civitas, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan-jun. 2004.

## REFERÊNCIAS EM MEIO ELETRÔNICO

LESSA, Sérgio. **A Situação do Marxismo no Brasil**, 1996. In [HTTP://www.sergiolessa.com](http://www.sergiolessa.com), Acesso em maio de 2009.

PETERS, Gabriel. **Habitus, reflexividade e o problema do neo-objetivismo na teoria da prática de Pierre Bourdieu.** Cadernos Sociófilo, IESP-UERJ, 2011. [http://sociofilo.iesp.uerj.br/?page\\_id=181](http://sociofilo.iesp.uerj.br/?page_id=181). Acesso em junho de 2012.

## BIBLIOGRAFIA SUGERIDA

BARBOSA, Eva Machado. **Conhecendo o Conhecimento: Questões Lógicas e Teóricas na Crítica da Ciência e da Razão.** In Cadernos de Sociologia / Programa-Pós-Graduação em Sociologia, v. 10 (1998). Porto Alegre: PPGS/ UFRGS. ISSN 0103-894 X

BENÉVOLO, Leonardo. **As Origens da Urbanística Moderna**. 3ª edição - Lisboa, Editorial Presença, 1994.

(\_\_\_\_\_.), Leonardo. **História da Cidade**. 1ª ed. São Paulo. Editora Perspectiva, 1983.  
CASTELLS, Manuel. **Cidade, socialismo e democracia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

(\_\_\_\_\_.), **Problema de Investigação em Sociologia Urbana**. 1ª ed., Lisboa, Editora Presença, 1975.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e Realidades, Uma Antologia**. São Paulo: Perspectiva, 2007. Título original: L'Urbanisme: Utopies et réalités Une antologie. Copyright © Éditions du Seuil, 1965.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizatório**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar, 1990. 2v.

(\_\_\_\_\_.), **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ELIAS, Norbert; SCOTSON John L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural**. 8ª ed. São Paulo, Editora Loyola, 1989.

MARZULO, Eber Pires. **Cidade e Texto: A Estratégia da Disciplina no Iº Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 1993. Ori.: Debiagi, Moema Castro.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MORIN, Edgar. O método. Vol 4 **As Idéias: habitat, vida, costumes, organização**. Tradução de Juremir Machado da Silva. 4ed. – Porto Alegre: Sulina, 2005.

RINGER, Fritz K. **O Declínio dos Mandarins Alemães: A Comunidade Acadêmica Alemã. 1890 – 1933**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

(\_\_\_\_\_.), **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática** – 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.