

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

¿Estão os governos construindo o desenvolvimento sustentável?.

Milton Cruz.

Cita:

Milton Cruz (2009). *¿Estão os governos construindo o desenvolvimento sustentável?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/190>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Estão os governos construindo o desenvolvimento sustentável?

Milton Cruz

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

macruz@portoweb.com.br

O dilema e o desafio dos governos que tem por objetivo o bem comum da sociedade é romper com a visão tradicional de desenvolvimento que assume como inevitável o impacto social negativo da modernização acelerada, como a perda de vidas no trânsito, a degradação ambiental, e a homogeneização cultural.

Resumo

Este estudo busca contribuir para a reflexão de processos de formulação de políticas públicas praticados pelas Administrações Municipais, identificando obstáculos para a utilização de instrumentos inovadores de planejamento e gestão, e indicar algumas pistas para o desenvolvimento de contextos locais favoráveis à aplicação de métodos participativos e concepções de desenvolvimento sustentável. A pesquisa empírica, que fundamenta as conclusões aqui apresentadas, foi realizada entre os anos de 2005 e 2009, em Municípios com população entre 2,5 mil e 280 mil habitantes, localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre e Região Nordeste do estado do Rio Grande do Sul. O referencial teórico que orienta a análise dos dados da pesquisa

empírica utiliza os conceitos e definições do campo de estudos das Políticas Públicas na perspectiva da investigação das instituições, estudo das organizações locais (o “bom” governo), “entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações”, e a avaliação crítica de urbanistas sobre o processo de planejamento urbano. A análise dos processos de planejamento e gestão praticados nas Administrações Municipais de pequenos municípios revela conflitos gerados pelos métodos tradicionais, e indica o surgimento de experimentos inovadores em contextos desfavoráveis para a aplicação de práticas de gestão promotoras de arranjos institucionais indutores de desenvolvimento social sustentável.

Palavras-chave: políticas públicas, investimento público, gestão pública, orçamento participativo, governança local.

Abstract

This study aims to contribute to the thinking processes of formulation of public policies applied by municipalities, identifying obstacles to the use of innovative planning and management, and give some clues to the development of local contexts favorable to the application of participatory methods and concepts sustainable development. The empirical research that supports the conclusions presented here was conducted between the years 2005 and 2009 in municipalities with a population of 2.5 thousand and 280 thousand inhabitants, located in the Metropolitan Region of Porto Alegre, and Northeast Region of the state of Rio Grande do Sul. The theoretical framework that guides the analysis of data from empirical research uses the concepts and definitions of the field of studies of public policy in terms of research institutions, study of local organizations (the "good" government), “understanding how and why governments choose certain actions”, and critical of planners on the process of urban planning. The analysis of planning processes and management practiced in the municipal administrations of small municipalities reveals conflicts generated by traditional methods, and indicates the emergence of innovative experiments in unfavorable contexts for the application of management practices of institutional inducers promoting social development sustainable.

Key words: public policies, public investment, public management, participatory budgeting, local governance.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa utiliza os conceitos e definições do campo de estudos das Políticas Públicas na perspectiva da investigação das instituições, do “bom” governo, do “entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações”, e da avaliação crítica de urbanistas sobre o processo de planejamento urbano (MURTA, 2005; ROLNIK, 2005; VILLANUEVA, 2004; SOUZA, 2003; FREY 2000; MARQUES, 1997; NYGAARD, 1998). Este é um estudo da Política Pública aplicada em contextos locais, com ênfase para a análise do processo de decisão dos governos na escolha dos atores que devem participar, dos temas que entram na agenda, e da metodologia de elaboração da política.

Na perspectiva de Claus Offe (1989), em “A democracia contra o Estado do bem-estar?”, se analisa a política de planejamento da cidade enquanto política pública que busca construir bens públicos¹ para a sociedade urbana, esta enquanto coletividade portadora de interesses comuns, como o acesso a bens e serviços de transporte, saúde, educação, cultura, lazer e habitação. Investiga-se se as instituições envolvidas no processo de planejamento contribuem para a estabilidade e viabilidade do sistema político composto pelas três componentes estruturais da sociedade contemporânea: Estado de direito, a democracia representativa, e as políticas do bem-estar. Isto é, se o governo eleito, membros do Executivo e do Legislativo, busca formular a política a partir de preocupações com o bem-estar do cidadão urbano, com o exercício das funções urbanas (segurança e trânsito – direito de ir e vir, irregularidade – direito de moradia, etc.), ou com o exercício do poder delegado pelo voto. Busca ainda estudar as relações e tensões entre os componentes mercado e política pública orientada para o bem-estar da sociedade urbana, como as situações em que os interesses do mercado questionam as regulamentações e os prazos legais definidos pela legislação urbana. Um questionamento similar aos argumentos neoconservadores para quem o Estado do bem-estar é um peso para a economia pela carga tributária excessiva, pelo déficit orçamentário que gera, pelo desestímulo ao investimento e ao trabalho, etc.

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

¹ Para Claus Offe o bem público “só existe se houver uma coletividade onde as pessoas se sintam pertencentes”.

problemas da cidade. As práticas orientadas para a reprodução buscariam garantir o desenho da política pública orientada pelos interesses privados e do mercado.

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

Evans defende a abertura de estratégias de desenvolvimento focadas nas instituições (HOFF e STIGLITZ, 2001) e na capacidade institucional (AMARTYA SEN, 2001). O desenvolvimento seria impulsionado por ideias e instituições. As ideias como bens que podem ser utilizados por diferentes agentes econômicos e que contribuem para o desenvolvimento. A qualidade das ideias e das instituições explicaria taxas diferenciais de desenvolvimento. Estas qualidades podem ser aferidas através da análise do processo de planejamento e de gestão que os governos locais adotam para formular suas políticas públicas. É de se esperar que governos e instituições que investem em educação e capacitação, que mobilizam suas equipes técnicas para a formulação de soluções para os problemas da cidade, que buscam o aprimoramento do processo de tomada de decisão para a construção do bem público, e que valorizam as recomendações dos diferentes campos da ciência, estejam agregando qualidade às políticas públicas e ao espaço público local. Neste enfoque o desenvolvimento é visto como resultante da ação de atores econômicos e sociais que respondem a incentivos. “Os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver ideias e tornam-se centrais na determinação da taxa de desenvolvimento” (EVANS, 2003, p. 26).

Em relação às ideias (ou conhecimento) é bom lembrar a importância que os países da Comunidade Européia dão para o conhecimento em seu planejamento estratégico de governo. Eles incorporaram o tema do conhecimento e da tecnologia de informática nas metas dos governos da Comunidade². No caso brasileiro é importante resgatar o percurso de instituições como o futebol e o carnaval que de experiências e práticas vinculadas à cultura das classes populares tornaram-se

² Comissão Européia. Para uma Europa do Conhecimento: a União Européia e a sociedade da informação. Bruxelas. 2002. 23 p.

atividades dominadas por elites profissionais da “indústria” do turismo e do lazer, e que hoje tem participação significativa na economia e na formação da imagem do país.

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

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

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

Evans (2003) analisou as experiências de Porto Alegre (Brasil) e Kerala (Índia) que assumiram, respectivamente, o Orçamento Participativo e a Descentralização Democrática em suas gestões, concluindo que um controle social mais eficaz sobre as despesas públicas estimula o cidadão a investir em bens coletivos, tornando estes sistemas participativos mais transparentes, com

maior poder para priorizar o interesse público, menos vulneráveis em relação à apatia e (acrescentaríamos) às práticas clientelistas que atrelam os governos à processos de negociação em que dominam interesses privados.

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

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E TOMADA DE DECISÃO EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

As conclusões deste artigo resultam de pesquisas realizadas, entre os anos de 2005 e 2009, por este autor³, com a participação de alunos do Curso Superior em Gestão Pública da Universidade de Caxias do Sul⁴, em Municípios com população entre 2,5 mil e 280 mil habitantes localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre e Região Nordeste do estado do Rio Grande do Sul, extremo sul do Brasil. A pesquisa investigou como os governos locais elaboram a política pública, analisando processos de Planejamento Municipal através de informações obtidas junto a gabinetes de prefeitos, secretarias municipais, Câmara de Vereadores, e atores da sociedade como empresários do comércio e moradores. E, avaliou a opinião dos alunos (a grande maioria técnicos de Prefeituras) sobre a participação dos atores no processo, as informações e os instrumentos utilizados para o planejamento e a tomada de decisão, tendo como referência as recomendações da bibliografia utilizada no curso de planejamento territorial e gestão pública da UCS.

Os alunos buscaram informações que permitiram identificar os pontos de estrangulamento, as potencialidades, o grau de articulação dos instrumentos utilizados pelas instituições locais e regionais, sua adequação às exigências da legislação e ao desenvolvimento sustentável, tendo como parâmetro o referencial teórico apresentado no curso (ver ANEXO 2). Investigou-se como os técnicos e os governos municipais utilizam estes instrumentos e se as instituições (governo,

³ Professor da disciplina de planejamento e organização da cidade da Universidade de Caxias do Sul.

⁴ Curso com duração de dois anos e meio, que tem por objetivos “formar e aperfeiçoar gestores públicos”, [...] “e instrumentalizar os gestores públicos para o exercício de uma administração mais eficiente, eficaz e efetiva”. (<http://www.ucs.br/Curso Superior de Formação Específica em Gestão Pública.16/3/09>).

vereadores, Conselhos Municipais, entidades da sociedade, etc.) realizam monitoramento e acompanhamento das políticas. Após a coleta de informações realizaram-se oficinas de trabalho em grupo com o objetivo de analisar e sistematizar o processo de planejamento e organização praticado no território e na cidade.

Apresentamos, a seguir, o processo de planejamento e tomada de decisão reconstruído a partir da avaliação dos seis relatórios finais (ver ANEXO 1) elaborados pelos alunos do curso.

O Caso 1, Projeto de Desenvolvimento do Turismo Municipal, investigou como se elaborou um dos projetos para o desenvolvimento do turismo em município com 280 mil habitantes. Revelou que a prioridade do governo para o projeto atendeu a “uma antiga solicitação do CDL – Clube dos Diretores Lojistas, SINDILOJAS e Associação Comercial, Industrial e de Serviços, preocupados em ampliar as vendas do comércio calçadista na área central”, e a demanda por “revitalização de um local que se tornou moradia de mendigos e drogadidos”. No O Caso 2, Planejamento de Trânsito no município, município de 40 mil habitantes, pesquisou-se o conhecimento da equipe técnica local sobre a realidade municipal, a legislação que organiza o Sistema Nacional de Trânsito, a atual concepção de trânsito e sua relação com as funções urbanas e o Plano Diretor, e a estrutura necessária para o município desenvolver a política de trânsito. No Caso 3, Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano e rural, a pesquisa foi realizada em município de 12 mil habitantes que possui Plano Diretor desde 1964. Apesar de o Plano Diretor ter 44 anos este nunca foi atualizado. O Caso 4, Plano Diretor como instrumento de regulação do desenvolvimento e de proteção ambiental, a pesquisa foi realizada em município de 41 mil habitantes com Plano Diretor de 1955, em com graves problemas ambientais. O Caso 5, Plano Diretor e a organização do mobiliário urbano, a pesquisa foi realizada em município de 60 mil habitantes com Plano Diretor de 1973. O estudo focalizou a principal rua do município que tem quase quatro mil metros de extensão e cumpre a função de pólo comercial e de serviços da cidade, e que atrai a população dos municípios vizinhos. No Caso 6, O Pólo Petroquímico do Sul e seus impactos no desenvolvimento da região, a pesquisa foi realizada no mesmo município de 60 mil habitantes, com Plano Diretor de 1973, e seu vizinho de 25 mil habitantes, onde se instalou o III Pólo Petroquímico do país entre 1976 e 1982.

PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DOMINANTES

O cruzamento das informações⁵ com as recomendações da bibliografia utilizada no curso permite apresentar algumas conclusões iniciais sobre o processo de planejamento e tomada de decisão dos governos locais.

O modo como os governos locais conduzem o processo de planejamento e a execução de projetos revela uma prática de planejamento e gestão pública que centraliza as decisões no governo, desmobiliza e desconsidera recomendações relevantes apresentadas pelas ciências relacionadas ao urbanismo e seus operadores (os técnicos), e busca atender seletivamente a grupos de interesse da sociedade urbana. Uma prática criticada por planejadores e urbanistas, e denominada de planejamento tradicional.

Os gestores municipais continuam não integrando em sua prática cotidiana de tomada de decisão o uso de instrumentos e estudos fundamentais para a organização da cidade como o Plano Diretor, documentos de outras esferas governamentais (como os estudos sobre Desenvolvimento Regional e Logística de Transporte), informações sobre a circulação viária na área central, diagnóstico sobre a degradação do centro; e as práticas participativas como a mobilização das competências técnicas do município e a consulta a outros setores sociais que tem relação com a cidade.

Uma prática que simplifica o processo de formulação da política pública ao reduzir tanto o número de atores envolvidos no planejamento como os estudos que embasam a tomada de decisão. Prática que não dá garantias de resolução dos problemas que se propõe a resolver: como a degradação urbana e ambiental. A ausência de um sistema de monitoramento das ações governamentais inviabiliza a análise do impacto das decisões tomadas pelo governo, pelos técnicos, e instâncias de participação, como os conselhos municipais, sobre as políticas públicas.

O estudo revelou o impacto da modernização acelerada sobre uma estrutura urbana “antiga” com ruas estreitas, calçadas irregulares, que tem gerado congestionamentos, “stress”, dificuldades no deslocamento de pedestres e ciclistas, e, principalmente, grande número de acidentes e mortes, que vem aumentando. As informações e depoimentos apontam para a insuficiência de ações dos governos locais orientadas para a resolução de conflitos gerados pelo rápido crescimento da frota de automóveis e caminhões. Os gestores da cidade não conseguem “atualizar”, no mesmo ritmo do crescimento dos problemas, a infra-estrutura urbana, capacitar

⁵ obtidas através de entrevistas, depoimentos, documentos, e relatórios finais dos alunos.

equipes técnicas para a formulação de projetos e soluções de problemas, e organizar espaços de participação efetiva da população que possam contribuir para a mudança, por exemplo, do comportamento dos motoristas. O processo de planejamento e gestão tem utilizado práticas que não articulam instituições e atores com a qualidade exigida pelo problema criado pelo comportamento dos usuários de automóvel. Os técnicos municipais assimilam mais rapidamente as novas concepções sobre trânsito, circulação viária e demais funções urbanas, que os membros dos governos. Também neste caso surgem conflitos entre técnicos municipais e governo (ver adiante - TENSÕES E CONFLITOS ENTRE POLÍTICOS E TÉCNICOS: A CARREIRA POLÍTICA CONTRA A BOA TÉCNICA), que utiliza um estilo de autoridade que se distancia da prática de governo que busca a construção do consenso. Ao fazer esta escolha, na condução do processo de priorização e tomada de decisão, o governo acaba desestimulando e desmobilizando os formuladores e implementadores locais, que acabam se desresponsabilizando pelos resultados da política pública.

A pesquisa revelou problemas como concentração de atividades em certas partes da cidade, lugares vazios, convívio inadequado de atividades industriais e residenciais, focos de poluição industrial e esgoto urbano nos rios que cortam os municípios, uso de áreas da mata ciliar para a agricultura, uso intensivo de agrotóxicos, ausência de regulamentação no espaço rural e na zona de transição entre o campo e a cidade, surgimento de loteamentos irregulares, e problemas de sinalização viária. Apesar de alguns municípios terem uma forte tradição cultural e identidade comunitária a pesquisa revelou a falta de uma política de preservação do patrimônio histórico e cultural, de parcerias público-privadas para o desenvolvimento do turismo, a degradação de construções históricas e a tendência à “padronização cultural”. As tentativas de reestruturação administrativa criando Departamentos de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e de Meio Ambiente não tem resultado na qualificação das ações de planejamento urbano e rural e de preservação do meio ambiente. Como exemplo, podemos citar o caso de município que elaborou o Plano Diretor Ambiental, criou o Conselho do Meio Ambiente, a Semana do Meio Ambiente, a coleta seletiva, o disque-denúncia, e parceria com Ministério Público para monitoramento industrial. Apesar destas medidas, as últimas amostras coletadas nos arroios mostram a persistência de uma elevada quantidade de cromo e altos índices de óleos, graxas e bactérias no arroio que passa pela zona urbana. A estrutura administrativa tem sido utilizada, nos últimos 50 anos, prioritariamente para a destinação de cargos aos membros dos governos, em detrimento dos interesses da sociedade urbana. Estas práticas tornaram anacrônicos tanto o Plano Diretor como a estrutura administrativa encarregada do planejamento e gestão de ações de desenvolvimento, ordenamento e proteção

ambiental. Ao fazer esta escolha os governos contribuíram para o desenvolvimento de conflitos urbanos e rurais que se acumulam, e não criaram alternativas para a preservação das relações identitárias de culturas que formaram o espaço urbano e rural.

As expectativas de surtos de desenvolvimento geradas pela implantação de grandes projetos, como o Pólo Petroquímico do Sul, não se confirmaram. O impacto positivo de um crescimento significativo de receita, os ganhos em planejamento e urbanização da cidade e de organização da administração pública não se realizaram. Em um dos casos, o município ainda recebeu um acréscimo na sua demanda por serviços de assistência, saúde e educação, ao receber um contingente significativo de população de baixa renda. Em outro, o município sofreu o impacto de ter de administrar um dos maiores PIBs municipais do estado, sem ter uma estrutura administrativa capacitada para tal, gerando-se graves problemas de gestão, como indicam as denúncias de má utilização dos recursos públicos pelos órgãos municipais⁶, e acusações de práticas ilegais de utilização de recursos públicos nas campanhas eleitorais.

A opinião dos técnicos locais, coerente com as informações contidas nos documentos, indica que a concepção e a prática do planejamento que reduz o desenvolvimento ao aumento do PIB e da arrecadação, e se subordina ao método de planejamento que centraliza informações e decisões decisivas em apenas uma das instâncias federativas, teve um impacto negativo tanto no desenvolvimento do município como na imagem que gestores locais e população tem sobre o futuro da cidade, e que ainda hoje não foi superado. Este processo de planejamento tecnocrático tradicional se opõe à construção e disseminação de uma concepção de planejamento e gestão baseada na descentralização das informações e decisões, e na interação entre técnicos de diferentes esferas federativas. Interação que poderia ter incentivado a capacitação de planejadores e gestores locais, o aprimoramento da organização de secretarias como as de planejamento, meio ambiente, e administração, e, principalmente, a formação de uma nova cultura de planejamento. Cultura que se caracterizaria pela habilidade dos grupos técnicos na formulação de políticas públicas em contextos participativos e orientados para a resolução de problemas complexos, e pelos gestores interessados e decididos a valorizar a boa técnica e as formulações do corpo técnico local.

⁶ Opinião corrente entre os gestores dos municípios da região é “que o município tem muito mais recursos que os municípios vizinhos e faz muito menos”.

TENSÕES E CONFLITOS ENTRE POLÍTICOS E TÉCNICOS: A CARREIRA POLÍTICA CONTRA A BOA TÉCNICA

A reconstrução do processo de planejamento implementado identificou o conflito entre os operadores da política do governo e os operadores das políticas públicas urbanas. Conflito que, parece, encontra explicação nas diferentes lógicas que regulam, de um lado, o campo da política e, de outro, o campo da burocracia⁷ encarregada da administração técnica da esfera local do Estado. Destacamos que não partilhamos da concepção ingênua de que todos os políticos atropelam as recomendações técnicas e que nem todos técnicos são operadores da boa técnica. O que a pesquisa constatou foi a tendência dominante dos governos locais de deixar de lado as boas práticas de gestão administrativa, orçamentária, ambiental e urbana.

A análise do “mapa das idéias” montado a partir do discurso de militante político, entrevistado por este autor, conduziu às seguintes conclusões: o Partido Político tem falhado na coordenação dos operadores da política quando o objetivo é implementar o programa do Partido; o exercício da gestão pública tem gerado acomodação às rotinas burocráticas que dificultam ações inovadoras e transformadoras de realidades sociais problemáticas; o Partido opera como conjunto de grupos de interesse em disputa, com dificuldade para produzir consenso sobre o modo como implementar o projeto do partido; as lideranças do Partido, e os operadores da política como secretários municipais e militantes políticos, tem como principal referencia para sua prática a carreira política, enquanto projeto político pessoal, em detrimento do projeto do Partido como é apresentado para a sociedade.

A opinião dos técnicos esta orientada para a defesa das funções administrativas a que correspondem seus cargos, e de instrumentos de planejamento e gestão como o Plano Diretor, a Lei Orgânica, Planos Setoriais, etc. A justificação da boa técnica em planejamento e gestão é fortalecida quando prioriza o bem comum, o planejamento e a organização de todo o território da cidade. E enfraquece quando se fundamenta em ações voltadas para grupos de interesse e regiões privilegiadas da cidade.

Esta prática, do gestor público, que se orienta para a construção da carreira, agrava os conflitos existentes entre comunidades e retarda ou inviabiliza a resolução dos problemas. Secretários que não querem por em risco suas carreiras políticas, buscando minimizar as incompatibilidades e maximizar ganhos através de reconhecimentos do maior número possível de

⁷ Neste estudo a burocracia é entendida como em Weber, isto é, um “saber profissional especializado” e “imprescindível em uma economia de produção de bens em massa como a capitalista”.

eleitores, dificultam o funcionamento de um sistema de planejamento e gestão pública que tem por prioridade a mediação orientada para a resolução de problemas urbanos. Então, se a prática política está orientada para a construção da carreira, pensar o futuro da cidade torna-se uma questão secundária que só adquire prioridade durante a disputa eleitoral ou em momentos de grave crise.

PRÁTICA DE GOVERNO BASEADA NA TOMADA DE DECISÃO EM ESPAÇOS RESTRITOS

A investigação do processo de planejamento praticado em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, à luz das abordagens de Evans, Offe, Souza e Frey, permite afirmar que os espaços onde se tomam as decisões e as práticas institucionais se assemelham a “gabinetes de negociação” onde ainda predomina a presença do interesse privado que busca obter diferenciais vantajosos para a instalação e funcionamento de atividades no território urbano. Espaços onde loteadores, empreendedores imobiliários, indústrias e moradores negociam diretamente com o Prefeito condições mais favoráveis para seus negócios e interesses. Este estilo de gestão tem como conseqüências o “isolamento” do Prefeito, a desmotivação e desresponsabilização dos técnicos, e a descrença da população na possibilidade de implementação de projetos de interesse do conjunto da sociedade local. E o resultado na cidade são os loteamentos fora dos padrões técnicos (ausência de áreas verdes, praças, ruas estreitas, ausência de esgoto, calçadas estreitas ou fora do padrão técnico, ocupação irregular de morros, nascentes e margens de arroios), indústrias operando fora das normas técnicas (poluindo o ar, arroios e o solo) e em áreas residenciais, entre outros. E como resultado econômico deste processo de tomada de decisão tem-se, de um lado, o ganho privado com o relaxamento das obrigações urbanas e, de outro, a publicização dos custos sociais e ambientais gerados, que é assumido pela Prefeitura. Esta “flexibilização” seletiva garante diferenciais na obtenção de lucro, para alguns setores, grupos ou indivíduos, no uso do solo urbano e tem contribuído para a degradação do espaço urbano e, conseqüentemente, da qualidade de vida na cidade.

A pressão sobre os governos locais pela flexibilização da legislação e da fiscalização municipal sobre atividades econômicas e o uso privado dos espaços urbanos é permanente e mais organizada que a pressão em defesa do interesse público, do bem comum. A valorização destes espaços provoca o estreitamento da participação de técnicos, conselhos municipais, entidades da

sociedade, reduz a base de apoio das políticas de interesse coletivo, e resulta no aprisionamento do gestor local à rotinas de negociação de gabinetes.

Esta prática tem inviabilizado a discussão sobre o futuro da cidade com entidades empresariais e de trabalhadores, ambientalistas, associações de moradores, conselhos, e cidadania. A ausência de debate público sobre o planejamento e a organização da cidade inibe a formulação, pelos atores individuais e coletivos, de opiniões consistentes (aquelas que se mostram adequadas para abordar a complexidade de fenômenos como o da modernização acelerada das cidades), prejudicando a qualidade das intervenções das instituições e seus representantes.

O processo político que elege representantes para deliberar sobre questões de interesse da sociedade local não dá conta da complexidade dos problemas colocados pela modernização da cidade. O eleitor não tem nenhum instrumento, disponibilizado pela sociedade democrática contemporânea – como o caso do direito ao voto, para escolher um vereador que lhe de garantias mínimas sobre sua visão de desenvolvimento e seus compromissos com o bem comum. Os Legisladores não são obrigados a prestar contas ao público das suas opiniões e posições sobre os temas urbanos.

Processos de planejamento e orçamento participativo nas Administrações Municipais se confrontam com estas práticas institucionais tradicionais avessas à participação e descentralização das informações e decisões, e durante a implantação sofrem uma acomodação seletiva que exclui os elementos inovadores e incorpora as velhas práticas, atualizando-as.

O estudo empírico mostrou que nossas cidades estão crescendo segundo uma lógica de ordenamento que não é aquela recomendada pela “ciência” do urbanismo, pelos planejadores e pelos Planos Diretores⁸. Os governos não estão orientando suas ações e decisões prioritariamente para a construção do desenvolvimento sustentável das cidades, ainda que os discursos de campanha eleitoral e algumas iniciativas de reestruturação administrativa possam nos sugerir o contrário.

⁸ Este considerado pelos urbanistas como o principal instrumento para o planejamento do crescimento da cidade.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira. RJ. 2002.
- BOURDIEU, Pierre. Segunda parte: A economia das práticas. In: **A distinção: crítica social do julgamento**. EDUSP. SP. 2007. p. 95 – 239.
- COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 -1981**. Editora Brasiliense. SP. 1983.
- CRUZ, Milton. **O impacto da participação social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre**. 2006. Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 192 p.
- DELGADO, Daniel Garcia. (Compilador). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In: **Hacia um nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad em Argentina**. Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires. 1997. p. 13 – 40.
- EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Revista Sociologias. **Teoria Sociológica**. nº 9. UFRGS. Jan./Jun. 2003. p. 20 – 62.
- FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (Orgs.). **A problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re) inventar as práticas administrativas e políticas**. Editora Sulina/Editora UFRGS. Porto Alegre. 1998.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Tomo Editorial. Porto Alegre. 2001. 3ª. Edição.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. Nº 21. Junho. 2000. p. 211 – 259. www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/html. 2005.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. SP. Editora Centauro. 2001. p. 71 – 83; 93 – 145.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Vozes. Petrópolis. 2001.
- MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. BIB. RJ. P. 67 – 102. 1997.
- MURTA, Anamaria Sant’Anna. **Por um Plano Diretor Participativo**. UFMG/Califórnia State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha. 2005.
- NYGAARD, Paul Dieter, e AVILA, Maria de Fátima (Org.). Planos Diretores de Porto Alegre: uma discussão de suas características. In: **Porto Alegre: dissertações e teses II. Unidade Editorial**. Porto Alegre. 1998.
- OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: **Capitalismo desorganizado**. Editora Brasiliense. SP. 1989. Cap. 8.

- ROLNIK, Raquel, e Otilie Macedo Pinheiro (organizadores). **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília. Ministério das Cidades. 2005. 160 p.
- SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise**. Departamento de Sociologia/PPGS/PPG Desenvolvimento Rural. UFRGS. Porto Alegre. Agosto. 2004.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução. In: **Caderno CRH. Políticas Públicas**. nº 39. Jul./dez. 2003.
- _____ . **“Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias**. MG. XXVII. Encontro Anual da ANPOCS. 21 – 25 outubro. 2003.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguiar. **Sociológica. Políticas Públicas en México**. México. Revista del Departamento de Sociologia. Universidad Autonoma Metropolitana. Nº 54. Janeiro/Abril. 2004.
- **ANEXO 1** – Relatórios de Pesquisa elaborados pelos alunos do Curso Superior em Gestão Pública da Universidade de Caxias do Sul. Vale do Caí. RS.
- ASSMANN, César Luiz et al. **O planejamento do município de Feliz e a proposta de melhoria**. UCS. 2007.
- BERTINATTO, Carla et al. **Plano Diretor do Município de Estância Velha**. UCS. 2007.
- GOULART, Carline et al. Estudo de Caso. **A importância do Planejamento Urbano em um Município – perspectiva de crescimento com a implantação do Pólo Petroquímico do Sul**. UCS. 2007.
- MOYSÉS, Maria Cristina et al. **Planejamento Urbano**. UCS. 2007.
- OLIVEIRA, Cardecí Umpierre de, et al. **Receptivo Turístico de Novo Hamburgo**. UCS. 2007.
- ULLMANN, Alex Adriano et al. **Planejamento de Trânsito no município**. UCS. 2007
- **ANEXO 2** – Bibliografia utilizada na disciplina Planejamento Urbano e Organização Territorial. Universidade de Caxias do Sul.
- BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. SP. UNESP. v.1, n.1,1995, p. 15-20.
- FERRARI, Celso. Curso de Planejamento Municipal Integrado. Urbanismo. São Paulo. Livraria Pioneira. 1998.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Espaço Urbano. Consórcios Públicos. Abril/Maio. 2005.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Texto para discussão nº. 776. Diretoria do IPEA. Brasília. Janeiro. 2001.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.). O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre. Mercado Aberto. 1995.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 3ª Conferência Nacional das Cidades. Desenvolvimento Urbano com Participação Popular: avançando na Gestão Democrática das Cidades. Brasília. Maio de 2007.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da Cidade, para compreender. Rio de Janeiro. IBAM/DUMA. 2001.
- PAULICS, Veronika, Org. 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo. Pólis. 2000. 288p. (p. 23 – 30, 175 – 176, 185 – 186, 203 – 204).
- SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do Desenvolvimento Urbano. 2a. Ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2005.