

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA**

**ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: capacidades estatais e o  
planejamento urbano**

Porto Alegre  
2019

PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA

**ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE: Capacidades Estatais e o  
Planejamento Urbano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como  
exigência para obtenção do título de Bacharel em  
Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima

Porto Alegre  
2019

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço à família que esteve sempre junto comigo, apoiando nos momentos difíceis e cobrando nos momentos que se tem de cobrar. Aos diferentes professores que passaram pela minha trajetória acadêmica contribuindo para o meu crescimento acadêmico, pessoal e profissional, e um agradecimento especial a minha professora orientadora Luciana Leite Lima pela paciência e dedicação que teve ao me auxiliar na produção desta pesquisa. Por fim, agradeço aos amigos que estiveram ao meu lado nessa jornada da graduação.

*“Quem vence sem risco, triunfa sem glória.”*

**Augusto Cury**

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Quadro 1 - Capacidade Burocrática e Relacional na Literatura de Capacidades Estatais.....	pg.16
---	-------

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a capacidade da burocracia referente a política urbana do município de Porto Alegre, realizando a análise a partir do plano diretor desta cidade. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, apoiada nas abordagens de Capacidades Estatal, Planejamento Governamental e Política Urbana. Foram analisados leis, decretos e documentos governamentais que se referem ao Plano Diretor do município, explorando duas dimensões das capacidades estatais, a técnica e a relacional. Argumentou-se que para que o Estado cumpra seus objetivos requer-se que ele tenha capacidade administrativa e técnica, assim como capacidades relacionais de estar articulado com os atores de seu contexto para a produção efetiva de políticas públicas. Os resultados obtidos, demonstram a capacidade da burocracia do município em produzir uma peça de planejamento com conteúdo considerado mínimo, no entanto, a efetividade da ação desse instrumento de planejamento indica um limite, pois parte dos conteúdos incorporados possuem um nível de detalhamento e regulamentação que indicam uma insuficiência para o efetivo funcionamento dos instrumentos que são considerados básicos para o plano, nesse sentido a capacidade da burocracia urbana do município pode ser considerada parcial.

**Palavras Chave:** Capacidades Estatais; Planejamento Governamental; Política Urbana; Plano Diretor; Porto Alegre.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the capacity of the bureaucracy regarding the urban policy of the city of Porto Alegre, performing the analysis from the master plan of this city. This is an exploratory and descriptive research, supported by the approaches of State Capacities, Government Planning and Urban Policy. Laws, decrees and government documents referring to the city's Master Plan were analyzed, exploring two dimensions of state capacities, technical and relational. It was argued that in order for the State to fulfill its objectives, it requires that it have administrative and technical capacity, as well as relational capacities to be articulated with the actors of its context for the effective production of public policies. The results show the ability of the city bureaucracy to produce a planning piece with content considered minimal, however, the effectiveness of the action of this planning instrument indicates a limit, since some of the incorporated contents have a level of detail and regulation that indicate an insufficiency for the effective functioning of the instruments that are considered basic to the plan, in this sense the capacity of the urban bureaucracy of the municipality can be considered partial

**.Key Words:** State Capacities; Government planning; Urban policy; Master plan; Porto Alegre.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Planejamento governamental e o contexto brasileiro.....</b>	<b>19</b>
<b>4 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE, ENTRE AS CAPACIDADES E O PLANEJAMENTO.....</b>	<b>29</b>
<i>4.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre .....</i>	<i>30</i>
<i>4.2 Capacidades estatais no planejamento urbano de Porto Alegre .....</i>	<i>36</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O município passa a ter centralidade no ambiente federativo brasileiro a partir de movimentos de ordem democrática e descentralizadores. No que se refere a questão urbana, a constituição de 1988 trouxe princípios básicos para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade (JÚNIOR et. al, 2011). Também elenca o município como principal ator da política de desenvolvimento e gestão urbana e elegeu o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (JÚNIOR et al, 2011).

O plano diretor é concebido, então, como peça chave para o enfrentamento das desigualdades urbanas, quando elaborado e implementado de forma eficaz (JÚNIOR; MONTADON, 2011). Essa eficácia diz respeito ao conceito do plano diretor e, principalmente, as suas formas de elaboração, pois foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população (JÚNIOR; MONTADON, 2011). No entanto, no contexto brasileiro, o que se observa é que os municípios, muitas vezes não conseguem atender às demandas crescentes da sociedade.

Tal dificuldade se expressa nas evidências de que as peças de planejamento inseridas no contexto da Constituição Federal de 1988, como os Planos Diretores e o Plano Plurianual, teriam caráter meramente legal, burocrático, muitas vezes contratadas de consultorias, que não implicam e nenhum impacto na vida da população. Em virtude dessas condições, parece relevante abordar a estruturação do segmento da gestão pública nos municípios, para que siga a legislação, também para que os municípios desenvolvam suas capacidades para acompanhar os seus objetivos e planos, adotando, ainda, práticas transparentes e participativas na atuação do governo. Muitos elementos constituem uma gestão pública qualificada, como o planejamento, a participação social, a avaliação e o monitoramento das ações (PIRES, 2018).

O planejamento se insere como uma importante ferramenta utilizada pelos Estados, através dessa atividade é possível melhorar a alocação dos recursos e aumentar as chances de sucesso das políticas públicas. Igualmente, cabe dizer, não basta somente planejar ou projetar ações é necessário também monitorar as ações deliberadas, avaliando e ajustando os rumos dessas ações. Faz-se necessário o esforço de criar um quadro de pesquisa elucidando o tema do planejamento nos municípios brasileiros, auxiliando com



subsídios para a produção de peças de planejamento em instrumentos qualificados de gestão, que sirvam para o gerenciamento efetivo das ações, projetos e planos de governo.

Ao levar em conta que Porto Alegre foi uma das cidades pioneiras no planejamento urbano ainda na primeira metade do século XX. O poder público foi estabelecendo uma estrutura política e administrativa à altura dessa tarefa (PASSOS, 2016). O primeiro Plano Diretor de Porto Alegre foi feito em 1959, que na época não incorporava todo território municipal. Após 20 anos de discussões, foi criado o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em 1979, dessa vez incorporando todo o território (COLOSSI, 2018). Novamente 20 anos depois, em 1999 é criado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), que trouxe diversos avanços em relação ao ser antecessor, derivados de sucessivos debates.

O município também se destaca no momento da retomada da democracia, onde protagonizou uma das mais importantes experiências de gestão democrática da cidade, através do Orçamento Participativo, o qual acabou por oportunizar a participação das comunidades no planejamento urbano, no entanto, vive hoje um ambiente de participação cooptada (PASSOS, 2016). Sobre o plano diretor, a base da concepção do plano mudou, passando de um conceito de planejamento normativo, cujo enfoque é a formulação de normas para a atividade privada, para um planejamento estratégico, onde o Estado passa a ter um papel menos restritivo e mais propositivo, voltado a articular os diferentes agentes. O plano diretora atual apresenta uma nova concepção de cidade, cuja principal função passa a ser a social, e não a funcional (COLOSSI, 2018).

O Plano teve revisões em 2003 e 2010, baseadas também em discussões e sendo realizadas algumas mudanças importantes. No entanto, nos últimos anos o que se viu foi o seu desmonte, e sua entrega ao poder econômico privado. O Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental perdeu em diversidade de representação nos últimos 10 anos, com o predomínio de setores que veem a cidade como negócio, e desenvolvimento econômico como fim em si mesmo, quando na verdade ele é meio, sobretudo num quadro de escassez de recursos naturais, quando as questões ambientais e sociais deveriam ganhar centralidade nas políticas públicas (PASSOS, 2017).

Conforme Souza (2017) o presente contexto é de enxugamento do Estado, sob a justificativa de corte de gastos para lidar com a falência da máquina pública (em todos os níveis: municipal, estadual e federal). É o momento onde emerge a ideia de privatizações, flexibilização de leis, congelamento de gastos e suspensão de políticas sociais, como resposta para a crise provocada pelos supostos gastos excessivos dos governos. Na atual

gestão do executivo de Porto Alegre (2017 – 2020), a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) foi extinta e suas funções foram divididas entre a Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) (SOUZA, 2017) .

Nesse contexto, o presente estudo pretende investigar a capacidade da burocracia que trata da política urbana em Porto Alegre, fazendo essa análise através da leitura do Plano Diretor do município, uma vez que este plano é produto da ação desta burocracia e deveria expressar a conjunção da participação da sociedade e a capacidade técnica das estruturas do Estado para a sua devida implementação. Diante dessas ideias, o estudo almeja refletir sobre em que consiste a prática do planejamento governamental, no que se refere à política urbana do município de Porto Alegre nos dias hoje, quais as características e as funções que deveria possuir, frente a complexidade dos problemas urbanos e demandas da sociedade. Refletindo também sobre quais as características e possibilidades, levando em conta as existentes e desejáveis, das instituições de governo concebidas e formatadas para a atividade do planejamento governamental.

Assim, o objetivo do estudo é identificar se a estrutura normativa do PDDUA incorpora as diretrizes determinadas pela legislação (RESOLUÇÃO N° 34 DE 2005 DO CONSELHO DAS CIDADES), o que tratamos como *proxy* da capacidade estatal. Para operacionalização da análise, duas categorias foram elaboradas: a capacidade técnica e a capacidade relacional do Estado para a produção de políticas. Nesse sentido, a partir da incorporação ou não dessas determinações legais, poderemos atribuir Capacidade Estatal à burocracia responsável pelo Plano Diretor do município de Porto Alegre. Este plano foi elaborado em 1999 e passou por uma revisão no ano de 2010, e conforme a legislação deveria estar em processo de debate e revisão ao fechamento de dez anos do plano, como ocorrerá em 2020.

Este estudo tem caráter exploratório-descritivo, pois apresentará uma descrição das características do Planejamento Urbano de Porto Alegre, inseridas no Plano Diretor, constatando sua prática e concepção. Fazendo uso de metodologia qualitativa, utilizando o método de pesquisa documental. As fontes da pesquisa serão documentos como leis, decretos, páginas na web, documentos de órgãos governamentais como da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS). Para análise dos dados obtidos será utilizado a metodologia da análise de conteúdo.

Conforme Flick (2013) a análise de conteúdo é um procedimento clássico para analisar materiais de texto de qualquer origem, de produtos da mídia a dados de entrevistas. Consiste em ser um método empírico para a descrição sistemática e intersubjetivamente transparente das características substanciais e formais da mensagem. O método é baseado no uso de categorias derivadas de modelos teóricos, normalmente aplica-se categorias aos textos, em vez de desenvolve-las a partir do próprio material – embora se possa examinar as categorias à luz dos textos em análise. “A análise de conteúdo tem por objetivo classificar o conteúdo dos textos alocando as declarações, sentenças ou palavras a um sistema de categorias” (FLICK, 2013, p. 134). Sendo realizado também um levantamento de literatura ligada à temática da política urbana, planejamento e capacidades estatais, tratando de trabalhos nacionais e internacionais para trazer elementos para análise do objeto em questão. A análise realizada aqui se justifica na medida em que “são escassas as pesquisas que oferecem um panorama sobre o status atual dos municípios brasileiros no que tange à tarefa constitucional do planejamento e, sobretudo, sobre a “qualidade” desses planos” (PAPI; DEMARCO, 2017, p. 5).

Com o intuito de contribuir para construir um quadro de pesquisa voltado para o planejamento em nível municipal, este estudo justifica-se no sentido de apresentar um mapeamento das condições do burocracia urbana do município de Porto Alegre. É relevante tomar conhecimento do conteúdo que expressa o Plano e conferir se ele incorpora as diretrizes do Estatuto da Cidade, com isso, esta análise pode servir como base para pensar a implementação e avaliação do Plano Diretor de Porto Alegre. O presente estudo também contribuirá para compreender sobre o estado do Planejamento no município de Porto Alegre gerando subsídios para o fortalecimento da Gestão Municipal. Com isso, espera-se que o estudo possa contribuir com elementos para efetivação dos instrumentos previstos em lei, no sentido de viabilizar esses instrumentos e como nos aponta (JÚNIOR 2011, p. 26) “promover a prática de um planejamento urbano politizado e construir pactos socioterritoriais em torno do direito à cidade”.

Este trabalho está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo 2, apresentaremos uma discussão sobre capacidade estatal de forma a selecionar as dimensões que serão utilizadas para analisar o Plano Diretor de Porto Alegre, é realizada também uma discussão a respeito do contexto do planejamento governamental no Brasil. No capítulo 3, apresentaremos uma discussão sobre a política e o planejamento urbano, trazendo as dimensões importantes relativas a política urbana, bem como, pautando um debate sobre um novo paradigma de

planejamento governamental. Por fim, o último capítulo, é feita a análise normativa do Plano Diretor buscando capturar as dimensões desenhadas pelos objetivos e buscando atribuir qual a capacidade que o município tem para produzir a política urbana.

## 2 CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A discussão a respeito das capacidades estatais busca compreender “as qualidades as competências e as habilidades que o estado deve possuir para promover dinâmicas de desenvolvimento econômico e social em um conjunto de dimensões e setores considerados estratégicos (GOMIDE, 2016, p.15)”. O debate de Capacidade Estatal sempre esteve associado à discussão de desenvolvimento econômico e social e qual o papel do Estado diante desse processo Souza (2014). Num contexto de país emergente e na conjuntura internacional da globalização, é necessário entender qual o desempenho do Estado para conduzir a uma ação governamental efetiva para promover o conjunto de políticas que são consideradas importantes pela coletividade e para o desenvolvimento do país.

No entanto, no cenário atual e principalmente no Brasil, o Estado perdeu espaço no debate de promoção do desenvolvimento. Para efeito de solução da crise, ocorrida desde 2008, as abordagens de caráter liberal parecem não ter dado conta de superar os problemas. Com isso, a retomada do entendimento sobre a atuação, condições e capacidades que estado brasileiro detém para a promoção do desenvolvimento entre outras tarefas incumbidas a ele faz-se necessária (GOMIDE, 2014).

O conceito de capacidade estatal é abrangente e multidimensional e tem sido definido de diferentes formas por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e tradições teóricas (GOMIDE, 2016). Os primeiros estudos sobre Capacidade Estatal eram voltados para análise do processo de formação histórica dos Estados. Com esse tipo de análise foi possível compreender melhor a construção e a formação dos aparatos governamentais, onde eles nunca existiram ou eram incipientes. Uma segunda geração de estudos buscou refletir sobre quais capacidades o Estado tem para atingir de forma efetiva objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços público.

Um tipo de análise que verificava o estado em ação, ou seja, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados (GOMIDE, 2014). Com isso serão apresentados autores da primeira e segunda geração de produção sobre Capacidades Estatais, buscando aprimorar este conceito e torná-lo mais calibrado e condizente com a realidade contemporânea em que nos encontramos.

Ao iniciarmos a exploração da literatura sobre Capacidade Estatal, uma autora importante é Skocpol (1985) que concebe a Capacidade Estatal a partir de uma matriz weberiana em que há uma burocracia profissional e insulada e que suas ações são

coordenadas objetivando resultados, entendendo o Estado como uma organização que reivindica controle sobre o território que formula e persegue metas que não são o simples reflexo das demandas e interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade. A autonomia do estado para essa autora se expressa no sentido de que este teria capacidade para implementar metas oficiais, especialmente em oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em situações socioeconômicas adversas (SKOCPOL, 1985, p. 9). “assim sendo, para o estado poder agir autonomamente, condição indispensável seria a existência de uma burocracia capaz de implementar, de forma coerente e autônoma, políticas de desenvolvimento (GOMIDE, 2016, p. 21)”.

Outro autor relevante é Mann (1982) que define a Capacidade Estatal a partir de uma natureza institucional, territorial e centralizada. O poder do estado tem um sentido distinto e específico “socioespacial e organizativo, somente o estado estaria inerentemente centralizado sobre um território delimitado sobre qual o tem poder autoritário” (MANN, 1982, p.19). Ou seja, a autonomia do Estado estaria ligada a capacidade deste adentrar na sociedade e com isso executar suas decisões políticas pelo território. O Estado, para esse autor, possui um meio de poder que é independente e análogo ao poder econômico ideológico e militar. O Estado usaria uma combinação desses tipos de poderes, e que são os meios de poderes utilizados em todas as relações sociais.

A diferença do tipo de poder que o Estado detém em relação aos grupos econômicos, ideológicos e militares na sociedade civil, é que os recursos das elites estatais se difundem autoritariamente em direção externa desde um centro mas se detém ante barreiras territoriais definidas. O Estado é então um lugar central com um alcance territorial unificado e as principais formas de autonomia estatal derivam desse atributo. O aumento em penetração infraestrutural tem levado a uma dramática delimitação territorial. Esta parece ser uma característica geral do desenvolvimento social: os incrementos nos poderes infraestruturais do Estado tem aumentando também uma vinculação territorial da interação social. O Estado é para esse autor essencialmente uma arena, um lugar que é precisamente a origem e o mecanismo de seus poderes autônomos.

Seguindo, Evans (1993) o Estado pode atuar com algum nível de independência em relação a pressões sociais particularistas. Postula o conceito de “autonomia inserida” em que existe um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas. Esse autor destaca que é necessário mais que um aparelho administrativo insulado e corporativamente coerente, o Estado tem de ter inteligência acurada,

inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável, exigindo um Estado que é muito mais inserido do que insulado. O que exige uma combinação que é aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. Essa perspectiva de autonomia é importante para entender o caráter da ação estatal, tentando responder qual grau de autonomia da elite estatal, se têm um caráter tecnicista se sofre pressões de grupos sociais poderosos ou se tem um caráter democrático.

Conforme Souza (2014), capacidade estatal comporta inúmeras definições, cada uma capturando diferentes aspectos do conceito. Nesse sentido, a autora elenca alguns componentes: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública.

O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (SOUZA, p. 29, 2014).

Diante desses pontos abordados, uma importante ressalva a se fazer é que as Capacidades do Estado são desiguais e há uma variedade da capacidade entre áreas de políticas públicas. Outro desdobramento que deriva das diferentes dimensões do conceito de capacidade estatal é a capacidade para fazer o quê. “As respostas mais usuais são cobrar tributos, prover bens e serviços, fazer cumprir contratos e proteger direitos. Capacidade incorpora, portanto, tanto uma dimensão burocrática como de alcance territorial (SOUZA, 2014, p. 31)”.

Elencado esses autores conforme nos aponta Gomide (2014) a literatura sobre as capacidades estatais pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los. Diante disso, o desenvolvimento da teoria de capacidades estatais trouxe novos elementos para a análise de políticas públicas. Autores recentes pensam a Capacidade Estatal em um contexto democrático. A análise dos autores antigos implicava somente atenção em uma dimensão da capacidade estatal, e que essa dimensão poderia se dar independente do contexto democrático, sendo a dimensão técnica-administrativa a mais comumente

abordada, não tratando de dimensões políticas ligadas a legitimidade da ação estatal. Entendendo a capacidade política como às habilidades da burocracia do executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Ao expressar as capacidades estatais em um contexto democrático Gomide contextualiza uma relação entre governança e capacidades afirmando que esta é aberta e indeterminada. Conforme a composição dos autores do contexto, a forma de interação e de que maneira são distribuídos papéis e funções entre esses atores, a governança poderia ser associada a Estados com mais capacidades. Destaca a importância da inclusão de múltiplos atores na produção de políticas da elaboração de procedimentos de negociação e de articulação utilizados por estes, tanto voltados para uma interação dos diferentes grupos sociais com a burocracia estatal tanto quanto na coordenação entre as diferentes organizações estatais. A dimensão relacional das capacidades estaria ligada a legitimidade da ação estatal e da mobilização social e da acomodação de interesses conflitantes, esses elementos não tinham centralidade na análise das experiências dos estados desenvolvimentistas autoritários (GOMIDE, 2014).

Isso se justifica no sentido de que a literatura sobre Capacidades ignorou essa dimensão, uma literatura que atribuía muito mais importância a dimensão do corpo burocrático, a profissionalização dos quadros estatais, a sua autonomia e aos instrumentos de planejamento e coordenação como fator determinante de capacidade. Diante dessas ideias, o autor propõe conciliar as noções de capacidades com noções contemporâneas de governança, uma vez que somente com as dimensões burocráticas levadas em conta a probabilidade de não capturar as mudanças e o potencial produzidos pelas reformas democráticas no caso brasileiro são grandes. Dessa maneira, necessita-se que a análise das capacidades do Estado devam incorporar as seguintes dimensões:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;

(ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos



de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (GOMIDE, 2018, p. 25).

Essas duas dimensões de capacidades são centrais para a compreensão de como os estados avançam institucionalmente, gerando desenvolvimento nacional com bases consistentes e legitimidade estatal, numa conjugação de interesses diversos em torno de plataformas comuns (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Esses autores propõem que o contexto da governança democrática reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexa. A burocracia passa, nesse cenário, a atuar de forma muito mais “responsiva”, e o insulamento deixa de ser percebido como uma estratégia para aumentar as chances de êxito de políticas prioritárias, como era no contexto autoritário brasileiro. No atual quadro, o insulamento é sinônimo de baixa efetividade dos mecanismos de controle, uma situação de maior complexidade do que aquela que lidava, dicotomicamente, com maior ou menor influência de atores externos, políticos ou sociais específicos (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 79). Com isso a discussão a respeito da inserção do Estado, deve ser colocada no seu devido contexto, que é o contexto de uma governança democrática, permitindo assim promover um debate mais atualizado sobre a relação entre política e burocracia.

Como visto, a literatura sobre Capacidades Estatais é vasta e relaciona de maneira diversificada a questão da capacidade burocrática e relacional, mas possuindo eixos em comum, a partir do trabalho de Aguiar e Lima (2019) foi elaborado um quadro captando a conceituação de capacidade das dimensões abordadas.

#### **Quadro 1 - Capacidade Burocrática e Relacional na Literatura de Capacidades Estatais.**

<b>Autor</b>	<b>Conceituação de Capacidade Estatal</b>	<b>Dimensão enfatizada</b>
Huntington (1968)	A capacidade do Estado é a durabilidade, adaptabilidade, autonomia de procedimentos, complexidade, coerência e organização e	Burocrática/Administrativa

Skocpol (1979)	A integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território são condições prévias para a capacidade de qualquer estado em implementar políticas. Além disso, funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes são básicos para garantir a eficácia de todos os objetivos.	Burocrática/Administrativa
Evans(1995)	A chave para a capacidade estatal é a autonomia inserida: uma combinação de poder de insulamento administrativo e certo nível de inserção do Estado na estrutura produtiva.	Relacional, Transformativa e Burocrática
Mann(1986; 1993, p. 59)	O poder despótico é a “gama de ações que a elite estatal está habilitada a empreender sem negociações rotineiras e institucionalizadas com grupos da sociedade civil”. O poder infraestrutural, por outro lado, “é a capacidade de penetrar efetivamente na sociedade civil e implementar decisões políticas ou usar recursos em toda região”.	Administrativa, Relacional e Cobertura Territorial
Midgal(1988, prólogo)	Capacidades são “as habilidades dos líderes para usar as agências do Estado para fazer com que as pessoas na sociedade façam o que querem que elas façam”. Ou para “alcançar os tipos de mudanças na sociedade que seus líderes buscavam através do planejamento, políticas e ações”. Estes incluem “as capacidades para penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e apropriar ou usar recursos de maneiras determinadas”.	Relacional e Cobertura Territorial
Weaver e Rockman (1993)	Listam dez capacidades estatais universais, dentre as quais servem para manter as prioridades; inovar quando as políticas antigas falharem e garantir a implementação efetiva	Política e Relacional

	das políticas.	
Soifer (2008)	Três abordagens para o poder infraestrutural: a) relação entre o Estado e suas instituições radiais; b) capacidade da administração central; c) alcance territorial do Estado.	Relacional, Administrativa e Cobertura territorial
Robinson(2008)	Coordenação do conhecimento em locais fragmentados de governança.	Relacional
Souza (2016, p. 51)	Capacidade estatal é definida como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.	Burocrática/ Administrativa
Bichir (2016, p. 26)	As capacidades do Estado “derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes”.	Burocrática/ Administrativa e Relacional
Jaguaribe (2016, p. 26)	As capacidades estatais abarcam tanto as burocracias e as instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política — isto é, a “capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (policy spaces) entre objetivos e oportunidades”.	Burocrática/ Administrativa, Política e Relaciona

Fonte: elaborado pelo autor com base no estudo de Aguiar e Lima (2019).

Diante do quadro que a literatura de Capacidade Estatal apresenta, o maior foco das pesquisas se relaciona a análise da burocracia, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que esta dispunha para desempenhar sua funcionalidade. A dimensão político/relacional de capacidades carece de formas de mensuração, e esta tem se tornado cada vez mais importante, uma vez que a formulação e a implementação de políticas públicas sofrem influência de vários atores (AGUIAR; LIMA, 2019). Marengo (2018) afirma que há uma dificuldade na agenda de pesquisa sobre Capacidades Estatais. Tal dificuldade

diria respeito a multidimensionalidade do conceito. Segundo o autor a literatura replica uma circularidade entre os meios necessários para a provisão de capacidade Estatal, como coerção leis, burocracia administrativa, com os resultados decorrentes, como legislação e produção de políticas públicas. Com isso o autor retoma Tilly (2007) que fixa em um sentido mais estrito a capacidade estatal, “compreendida como a intervenção dos agentes governamentais capaz de promover a alteração na distribuição prévia de recursos não-estatais (TILLY, 2007 apud MARENCO, 2018, p. 23).

Com esses aspectos levados em conta é possível seguir de maneira segura a agenda de pesquisa em torno das capacidades estatais. Como visto, o conceito comporta inúmeras dimensões. Que vão de definições mais simples a definições mais elaboradas, no entanto, elas convergem para o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, a exemplo da promoção do desenvolvimento, da resolução de conflitos sociais etc. (AGUIAR; LIMA, 2019). Como nos apontam Aguiar e Lima (2019), a principal lacuna existente na literatura diz respeito a necessidade de expansão de estudos envolvendo os recursos e os instrumentos dos quais a burocracia dispõe para a implementação de políticas públicas, visto que a profissionalização da burocracia já foi amplamente explorada.

Outra lacuna, diz respeito a produção de trabalhos voltados para captar a dimensão política e relacional - tentativa do presente trabalho - que, embora explorada por outros autores, ainda existe um potencial de desenvolvimento de estudos abordando tais dimensões. Contudo, a dimensão da coordenação também faz-se importante, uma vez que, o sistema federativo brasileiro, em seu desenho, coloca em jogo a autonomia e a interdependência dos entes nos processos das políticas públicas (AGUIAR; LIMA, 2018).

## **2.1. Planejamento governamental e o contexto brasileiro**

A questão do planejamento governamental no Brasil, em grande parte da sua história, teria predominado um tipo de planejamento sem gestão – e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é, ênfase em racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária (CARDOSO, 2014).

Cardoso (2014) afirma que o planejamento é uma atividade altamente intensiva em gestão, e produzir um planejamento sem gestão adequada pode gerar um processo sujeito

a fracassos e descontinuidade de várias ordens. Em outras palavras, o planejamento descolado da gestão pode correr o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano.

A gestão pública sem planejamento superior que a envolva por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. O planejamento governamental, também é entendido como instrumento para projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos e meios de viabilização do mesmo, o planejamento se constitui, então, como instrumento fundante da capacidade estatal administrativa, e ao mesmo tempo demanda capacidades estatais para ser construído - em um processo dialético (PAPI; DEMARCO, 2018). É por meio desse instrumento que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas de forma sistemática, atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e evitando improvisos.

No caso brasileiro, a construção do aparato de planejamento central esteve sustentada e refletiu duas questões estruturantes:

- 1) as matrizes institucionais de nosso Estado que se estruturou como federação desde 1889, mas que historicamente reforçou o papel do centro como árbitro maior da relação intergovernamental e definidor das políticas públicas prioritárias para a nação;
- 2) pelo contexto histórico da era vargas que debateu e implementou as bases do estado desenvolvimentista, sustentado em grande medida no aparato de planejamento estatal centralizado (PAPI; DEMARCO, 2018, p. 3).

Historicamente, o planejamento governamental foi desenvolvido pelo âmbito central no Brasil, ao nível local pouco espaço houve para a produção deste processo. Com as atribuições de planejamento voltadas para os municípios decorrentes da constituição de 1988, houveram mudanças expressivas no sentido de descentralização do planejamento, “ao se descentralizar para os municípios, criou-se novas demandas de como pensar a gestão local; como planejar o futuro e organizar programaticamente as demandas sociais, promovendo um conjunto de desafios na construção de capacidades estatais locais (PAPI; DEMARCO, 2018)”.

Há também a constatação de que pouca ou nenhuma atenção foi dada ao município, no debate teórico nacional, como âmbito de produção de políticas públicas e políticas de desenvolvimento. No âmbito local, em que pese haver poucos trabalhos, sobre o tema, no que tange ao planejamento urbano e outros, trabalhos como de Pfeiffer (2000) *apud* Papi e Demarco (2018) apontam que a maioria dos municípios não demonstrava condições organizacionais, técnicas e administrativas para produção de planejamento. Nesse sentido, o que se observa no contexto brasileiro é que os municípios principalmente os de pequeno e médio porte, possuem por regra, uma gestão pública que não consegue atender às demandas crescentes da sociedade (PIRES, 2018). As peças de planejamento inseridas no contexto da CF de 1988, como os planos diretores, plano plurianual - dada às capacidades dos municípios - são peças de caráter meramente legal, burocrático, muitas vezes contratadas de consultorias, que não implicam e nenhum impacto na vida da população (PIRES, 2018). Com isso, Cardoso (2014) afirma a necessidade de ressignificar e requalificar os termos conceituais e a prática do planejamento governamental. São apontadas quatro diretrizes estratégicas para um novo paradigma de planejamento governamental.

Sendo tais estratégias: dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico; dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional; dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos; dotar a função planejamento de forte componente participativo (CARDOSO, 2014)

Em primeiro lugar, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento.

Em terceiro lugar, dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a

proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão (CARDOSO, 2011, p. 48).

Ao levar em conta essas assertivas, é imperativo tanto em nível teórico quanto em nível político debater a questão do planejamento governamental e da gestão pública como instâncias lógicas de mediação práticas entre estado e desenvolvimento e a produção de políticas públicas (CARDOSO, 2011). Pois, existe o diagnóstico de que há uma falta de priorização do planejamento na gestão pública que se soma a falta de aplicabilidade de técnicas do planejamento estratégico, e isso só se compreende no entendimento do arranjo institucional brasileiro que tange duas dimensões: a construção centralizada da federação e a construção de capacidades burocráticas para o planejamento em nível federal (PAPI; DEMARCO, 2018). Nesse sentido busca-se ressignificar e requalificar os termos e as práticas do planejamento, no percurso de constituir novos formatos dos arranjos institucionais brasileiros que fortaleçam as capacidades dos municípios.

### **3 O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA URBANA**

A partir da Constituição Federal de 1988, num contexto de democratização do país, foi produzido um novo marco institucional onde as tarefas relativas ao desenvolvimento urbano foram atribuídas ao município. Foi dado papel preponderante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território. A política de desenvolvimento urbano possui dois objetivos constitucionais essenciais: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade, na forma que dispuser o plano diretor, e a garantia do bem-estar de seus habitantes (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2017). No contexto antecessor a CF de 88, o direito urbanístico brasileiro tinha como foco somente a ordenação das cidades brasileiras.

A partir da constituição de 1988, ao atribuir ao município competência privativa para executar a política urbana e a ordenação do território, o texto constitucional introduziu uma nova estrutura normativa para o direito urbanístico incluindo o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2018). Nessa esteira, a legislação busca promover princípios como a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, “objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental” (JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 13). Por meio do plano diretor, também se buscou superar uma lógica assimétrica entre centro e periferia, na medida que as áreas centrais verificam-se os constantes investimentos públicos e uma urbanização consolidada e legalizada, enquanto, nas áreas periféricas, nota-se carência de investimentos públicos e uma urbanização precária (JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011).

O plano diretor deveria se dar partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, deve apresentar um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal, (VILLAÇA, 1995). Por meio do plano diretor é como o município ordena a questão territorial, bem como, o poder público tem atribuição de definir o adequado uso do solo urbano não edificado, ou subutilizado, por meio dos instrumentos previstos pela legislação como notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Nesse sentido, reputa-se como cumprida a função social da propriedade na medida em que o proprietário dê ao imóvel urbano o devido aproveitamento, conforme as exigências fundamentais de ordenação da cidade apontadas pelo plano diretor (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2017).

A função social da cidade é um princípio constitucional central da política urbana e ele deve aparecer vinculado com a garantia do bem-estar da população. De forma geral os Municípios brasileiros têm definido as funções sociais da cidade como o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal



aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Os componentes das funções sociais da cidade têm sido compreendidos como os mesmos componentes do direito a cidades sustentáveis previstos no estatuto da cidade: terra urbana, moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho, sossego e lazer (LIBÓRIO, JÚNIOR, 2017).

O plano diretor configura-se, então, como instrumento central do planejamento urbano e adquiriu status de políticas públicas (CARVALHO, 2001). A Política Urbana entendida como política pública, materializa-se na forma de um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo, dessa forma, tanto o planejamento quanto a gestão das cidades. (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2017). Nos termos dados pela Constituição Federal e do Estatuto da Cidade o Plano Diretor, é peça chave para o enfrentamento dos problemas urbanos, contribuindo para minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, porém, quando elaborado e implementado de forma eficaz.

Essa eficácia diz respeito a uma nova concepção de Plano Diretor pós-Estatuto, pois embora, o instrumento “plano diretor” seja anterior ao Estatuto da Cidade, o conceito de Plano Diretor, e principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população. Neste contexto, ganhou destaque também a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana (JÚNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 14).

Diante desse novo ideário, é reforçada a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política de expansão urbana e gestão da cidade, no intuito de construir referências e institutos jurídicos e políticos básicos para a intervenção do poder público na realidade urbana (CARVALHO, 2001). Nesse sentido a legislação urbana buscou articular uma série de outros instrumentos, aos quais possibilitam ampliar as possibilidades de êxito do Plano Diretor. Quais sejam os instrumentos:

De um lado, situam-se as peças orçamentárias, especialmente aquelas introduzidas pela Constituição, quais sejam, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, para que o prefeito possa permitir a viabilidade financeira do plano diretor. Assim, é estabelecido que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor.

De outro, busca-se articular diferentes instrumentos de planejamento para viabilizar a política urbana, vista segundo uma perspectiva compreensiva e abrangente. Desse modo, a política urbana deve se valer de instrumentos que se estabelecem no âmbito dos planos nacionais, regionais e estaduais e do planejamento metropolitano, aglomerações urbanas e microrregiões. E, no âmbito municipal, além do plano diretor e das peças orçamentárias, os instrumentos que podem ser utilizados para a política urbana incluem aqueles de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento social e econômico.

Por fim, o estatuto da cidade mantém, reforçando a natureza democrática da política, ao estabelecer que os poderes legislativo e executivo devem garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (CARVALHO, 2001, p. 132).

No entanto, a autora faz o alerta sobre a lei federal que foi aprovada, constatando que esta contém um conjunto de enunciados - ordenação, desenvolvimento, expansão, função social da cidade, bem-estar dos cidadãos, função social da propriedade, adequado aproveitamento, direito de propriedade que são, em realidade, proposições genéricas e abstratas, as quais somente poderão expressar realidades histórica, definidas temporal e espacialmente, quando do exercício do processo de planejamento.

Em termos práticos, a tendência seria pela implementação simultânea da política e do plano diretor, configurando o que se deve entender por processo de planejamento urbano, no qual o plano diretor afigura-se como um momento específico que procurará conter, instrumentalizando-as, as diretrizes da política de desenvolvimento e expansão urbana. O procedimento geral que se propõe seja adotado, portanto, consiste na reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do plano diretor, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializa, no momento presente, na forma do plano diretor (CARVALHO, 2001, p. 133).

Nesse sentido Carvalho (2001) argumenta que o planejamento urbano deve colocar a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo “a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública,

enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida” (CARVALHO, 2001, p. 132). A dimensão política está no centro do processo de planejamento para essa autora, e entende o plano diretor como decisões resultantes de negociações políticas e alternativas técnicas e como produto do compromisso de forças políticas atuantes em determinado momento do processo da política (CARVALHO, 2001, p. 133).

Observado sob o ângulo da dimensão política, o planejamento urbano é o objeto de uma proposta social que visa transformar a sociedade, garantir o bem-estar dos cidadãos ou, naquilo que interessa, garantir o acesso ao uso da cidade, qual seja o direito à cidade. Tratar politicamente o planejamento urbano é atribuir-lhe a responsabilidade pela administração de situações de conflito social, dado que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. Assim, o planejamento, ao administrar situações de conflito, procederá a escolhas para que determinados interesses e necessidades - e não outros sejam atendidos e satisfeitos (CARVALHO, 2001, p. 134).

Na essência do plano diretor, essa administração consiste em propostas de ordenação do território. Ao ordenar o território, administrando situações de conflito, pode-se regular conflitos; acomodar conflitos, distribuindo benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, inclusive as de natureza clientelista; e agudizar conflitos, através de ações de redistribuição de recursos, com a clara determinação de diminuir distâncias sociais (CARVALHO, 2001). Fundamentada a dimensão política, para assegurar a dimensão técnica são necessárias certas condições:

Em primeiro lugar, é fundamental identificar uma unidade de coordenação cujo formato administrativo será adequado às condições de cada prefeitura (comissão, departamento, secretaria ou equipe de coordenação, dentre outras figuras possíveis) e de uma unidade de consulta e/ou deliberação, ajustada às condições de cada sociedade local (conselhos centralizados ou descentralizados para a participação e representação das forças sociais organizadas). Essa condição envolve também a criação de um sistema de planejamento, cuja abrangência pressupõe a integração dos vários instrumentos de gestão municipal, incluindo-se aqueles de natureza executiva. Além disso, a elaboração de planos diretores é uma atividade que exige o concurso de profissionais de diferentes áreas do conhecimento atuando em processo de trabalho interdisciplinar. Por fim, são de extrema relevância a disponibilidade de informações e a predisposição para realizar

pesquisas, uma vez que consistem em recursos estratégicos para o conhecimento de problemas (CARVALHO, 2001, p. 134).

Guardadas essas condições, a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases. É preciso, portanto, atentar para o significado do plano diretor como instrumento de intervenção pública.

Num esforço para sua decodificação, pode-se entender por “plano” a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por “diretor”, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados (CARVALHO, 2001). Nesse sentido, ao trilhar esses passos o plano diretor expressaria o resultado de um processo político que depende de estratégias, do apoio e resistências da variedade de atores que compõe a sociedade.

Como observado, a partir do contexto de democratização do Brasil produziu-se um novo marco institucional que deu uma maior autonomia e possibilidades de intervenção do município na realidade urbana. Foram instituídos novos instrumentos e mecanismos para a promoção da ação estatal para superação dos problemas das cidades. No entanto, dado às condições dos municípios brasileiros, existem muitas dificuldades para implementação dos planos diretores. Grande parte das cidades do país não possuem uma devida estrutura administrativa e burocrática para o exercício do planejamento urbano, no que se refere tanto a recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (JÚNIOR, SILVA; SANT’ANA, 2011).

Com isso, faz-se necessário promover um debate atual para discutir novas propostas de planejamento urbano que busquem promover a estruturação das capacidades dos municípios, que objetivem superar a lógica tecnocrática e burocrática, estas que dispensam uma relação entre técnica e política. Assim deveria emergir no debate público e na agenda dos governos locais propostas de planejamento urbano que busquem situar o plano diretor como decisões resultantes de negociações políticas e alternativas técnicas e como produto

de um compromisso de forças políticas atuantes em determinado momento do processo da política Carvalho (2001). Ou seja, o plano diretor deveria expressar a prática de um planejamento urbano politizado que busca construir pactos socioterritoriais em torno do direito à cidade (JÚNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011).

## 4 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE, ENTRE AS CAPACIDADES E O PLANEJAMENTO

No presente capítulo buscaremos descrever o plano diretor do município de Porto Alegre, identificando se sua estrutura normativa incorpora as diretrizes determinadas pela legislação, o que tratamos como *proxy* da capacidade estatal. A análise foi feita a partir do conteúdo original do Plano Diretor de Porto Alegre, que foi elaborado em 1999 e passou por uma revisão no ano de 2010, e conforme a legislação deveria estar em processo de debate e de revisão ao fechamento de dez anos do plano, como ocorrerá em 2020. Para operacionalização da análise, duas categorias foram elaboradas: a capacidade técnica e a capacidade relacional do Estado para a produção de políticas.

Essas categorias foram desenvolvidas a partir da literatura de capacidade estatal entendendo o primeiro tipo de capacidade como a técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenadas (GOMIDE, 2018). O segundo tipo, a capacidade político-relacional, está associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (GOMIDE, 2018).

Nesse sentido, o planejamento urbano deveria considerar a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos de seu processo. Levando em conta, “a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida” (CARVALHO, 2001, p. 132). Desse modo, o que se compreende é a necessidade de reformulação da atuação do Estado para dar conta de produzir políticas em um contexto democrático. A produção da política urbana não deve ser pautada apenas por elementos técnicos, que são importantes, mas cada vez mais o Estado deve desenvolver a capacidade de interlocução com os diferentes agentes que compõem o contexto da cidade para uma produção efetiva da sua ação.

A conformação empírica das categorias partiu da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades que determina o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, devendo ter: ações e medidas para assegurar a função social da cidade e da propriedade e estratégias voltadas para o desenvolvimento urbano; assim, tomaremos como *proxy* da capacidade técnica da

burocracia a incorporação ou não dessas medidas. Para observarmos a capacidade relacional do estado, utilizaremos o aspecto da norma que determina que os planos diretores devem conter um sistema de acompanhamento e controle social devendo definir os instrumentos e mecanismos de gestão democrática deste sistema. Inserida nesta categoria buscaremos observar também a ideia de intersetorialidade, de que maneira o plano determina a relação do poder público para a produção da política urbana tanto em nível intra e intermunicipal, bem como, entre os diferentes entes da federação.

Nesse sentido, o presente capítulo buscará compreender como se desenha o processo de planejamento, qual a concepção de desenvolvimento que o plano adota, que instrumentos são utilizados para produção do planejamento e quais os mecanismos de participação e controle são postos para a política urbana. Com isso, ao observarmos tais variáveis descritas, será possível traçar evidências a respeito da capacidade da burocracia do Município de construir um Plano em conformidade com aquilo que a legislação determina.

#### **4.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre**

O atual plano diretor de Porto Alegre, denominado de desenvolvimento urbano e ambiental, tem sua mais recente versão datada do ano de 2010. A lei que rege este plano é a Lei Complementar nº 667 de 3 de janeiro de 2011. Ele conta com 156 páginas que abrangem diferentes aspectos da realidade da cidade, tratando de questões como o zoneamento, gestão e uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico.

No capítulo referente ao Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Plano estão inseridas as estratégias de desenvolvimento que norteiam esse processo no município e onde se verifica o tratamento que o município dá a questão urbana. Em sua concepção, o plano diretor adota as seguintes ideias: “a promoção do desenvolvimento no município de porto alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da lei orgânica” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, P. 16, 2011). Fazendo referência a um conjunto de diretrizes, como:

A gestão democrática; a promoção da qualidade de vida e do ambiente no sentido de reduzir as desigualdades e a exclusão social; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano; a integração horizontal entre os órgãos e conselhos municipais; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a distribuição dos benefícios e encargos do processo de

desenvolvimento da cidade, entre outros princípios (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 16, 2011).

Conforme a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, a função social da propriedade deve ser definida a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir: espaços coletivos de suporte à vida; mobilidade; transporte; serviços públicos, preservação do meio ambiente; universalização do acesso à água; terra urbanizada para todos os segmentos sociais, etc. (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Nesse sentido, a função social da propriedade aparece associada a um conjunto de ideias como a “ocupação de vazios urbanos, o combate à especulação imobiliária por meio de instrumentos do plano, a promoção do acesso à moradia e à cidade, o atendimento geral das exigências da coletividade, o combate à apropriação privada de lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras” (OLIVEIRA; BIASOTTO, p. 60). Ao enunciar diretrizes como a gestão democrática; a promoção da qualidade da vida e do meio ambiente; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda entre outros, o plano guarda coerência entre o enunciado e aquilo que determina a legislação.

Para o cumprimento das diretrizes, designou sete estratégias voltadas para o desenvolvimento urbano e ambiental, elas devem estar integradas e ter um caráter sistêmico, sendo elas:

- I – Estratégia de Estruturação Urbana;
- II – Estratégia de Mobilidade Urbana;
- III – Estratégia de Uso do Solo Privado;
- IV – Estratégia de Qualificação Ambiental;
- V – Estratégia de Promoção Econômica;
- VI – Estratégia de Produção da Cidade;
- Vii – Estratégia do sistema de planejamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 17, 2011)

Em linhas gerais, nesta parte do Plano Diretor, são apresentados os objetivos, conceitos de operacionalização, parâmetros urbanísticos e programas que buscam implementar as respectivas estratégias, o plano também demarca as estratégias em figuras explicativas e mapas que expressam diretrizes espaciais, as estratégias possuem um nível de regulamentação que pode ser considerado satisfatório. Para a questão da efetivação da



função social da propriedade, o município destaca os seguintes instrumentos urbanístico de intervenção do solo:

- I–Normas de Uso e Ocupação do Solo;
- II–Transferência de Potencial Construtivo;
- III–Solo Criado;
- IV–Tributação e incentivos
- V– Projetos Especiais;
- VI – Monitoramento da Densificação;
- VII – Áreas Especiais.
- VIII–Direito de Preempção
- IX–Direito de Superfície
- X–Consórcio Imobiliário;
- XI–Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Xii–operação urbana consorciada (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 61, 2011)

Esses instrumentos devem ser usados para aplicação de planos programas e projetos. Conforme a resolução nº 34 do Conselho das Cidades em seu “Art 1º: IV- os instrumentos da política urbana previsto pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, devem estar vinculados aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor”. Para a devida efetividade dos instrumentos, a literatura (JÚNIOR; MONTADON, 2011 p. 35) aponta que deve haver uma adequada conceituação, demarcar os instrumentos no território e definir parâmetros urbanísticos, ou seja, deve haver um nível de regulamentação suficiente do instrumento no plano diretor para sua implantação. Os instrumentos como as normas de uso e ocupação do solo, transferência de potencial construtivo, projetos especiais e as áreas especiais são os que apresentam maior um nível de detalhamento, em relação aos demais. Esses instrumentos apresentam seus objetivos, conceitos e índices. Instrumentos como o da tributação, determina-se legislação regulamentadora específica.

No que se refere a questão do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades determina que este sistema deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor, apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos, monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade. Para dar conta dessas diretrizes, o Plano Diretor de Porto Alegre instituiu o Sistema de Gestão e Planejamento do Município (SMGP) ainda no de 1999, na lei complementar nº 434 de 1 de dezembro. Tal sistema é definido “como um processo contínuo, dinâmico e flexível”, tendo por objetivos criar canais de participação da sociedade na gestão municipal; garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da

qualidade de vida; instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 54).

Em linhas gerais, esse sistema serve para o gerenciamento das políticas urbanas, incorpora a regionalização e a participação, institui um sistema de informações e um sistema de avaliação do desempenho urbano e prevê processos de comunicação (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2019). O sistema é composto pelos órgãos da administração direta e indireta bem como, inclui como membro o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e define a Secretaria de Planejamento Municipal como gerenciadora do Sistema.

Dentre as definições gerais de funcionamento do SMGP, destacamos as que vão ao encontro da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, sendo elas: a) criar canais de participação da sociedade na gestão municipal que pode ser observado a partir da instituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano e o município também faz menção a criação de comissões especiais para aplicação somente do instrumento Projeto Especial de Impacto Urbano, essas comissões devem ser formadas por diferentes órgãos da administração pública e tem por atribuição analisar e deliberar a respeito do instrumento mencionado; b) os níveis de atuação do Sistema, que seriam o nível de monitoramento e controle dos instrumentos de aplicação dos programas e projetos aprovados, e o nível de monitoramento de aplicação e desempenho qualitativo e quantitativo das estratégias do PDDUA. Conforme a Resolução nº 34 o plano deve prever formas de monitorar a aplicação das estratégias e instrumentos.

Nesse aspecto aparecem duas atribuições do sistema, a primeira se refere a determinação de a cada três anos de gestão administrativa realizar uma conferência municipal de avaliação do PDDUA, a outra, tange a criação de um cadastro urbano, como instrumento de planejamento e avaliação, no entanto, esse cadastro deve ser disciplinado por lei específica. Apresentado esses aspectos, é possível afirmar que o plano diretor produz condições para a estruturação de um sistema de gestão e planejamento urbano, são definidos os órgãos integrantes do sistema e suas atribuições, mas a forma de articulação dos atores aparece de maneira tímida.

Em relação aos instrumentos de gestão democrática do sistema, a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades de 2005, determina mecanismos, como: o conselho da cidade ou similar, devendo integrar membros da sociedade civil das diversas regiões do município; conferências municipais; audiências públicas; consultas públicas; iniciativa popular; plebiscito e referendo. Referente a esses mecanismos o plano institui o Conselho Municipal

de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), ainda no ano de 1999, atualizou no ano de 2010 e no de 2018 foi editado novo decreto para disciplinar o Conselho. Hoje as medidas para o funcionamento do Conselho cabem a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS). O Conselho tem por objetivo geral, formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, aparecendo um conjunto de ideias associadas à sua competência, destacamos algumas competências:

- I – zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;
- II – promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;
- III – propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;
- IV – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;
- V – propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;
- IX – aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Grau, bem como indicar as alterações que entender necessárias;
- X – aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;
- XI – aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto
- XII – aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;
- XIII – aprovar os valores semestrais do Solo Criado;
- Xiv – aprovar os planos de aplicação dos recursos do solo criado de acordo com o dispositivos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 56)

O plano apresenta uma natureza de decisão do conselho considerada híbrida, que incorpora atribuições tanto consultivas e deliberativas. No entanto, ao observamos como incidem as atribuições do conselho verificamos que somente uma atribuição enuncia a palavra “deliberar”, sendo a atribuição do conselho que se refere a “propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental” o restante das atribuições incidem sobre “promoção de debates; propor e opinar sobre atualização do plano; aprovação de determinados critérios para os instrumentos do plano, entre outros”. Contudo, é relevante a competência geral de formular políticas, indicando algum grau (potencial) de desconcentração decisória. Nesse sentido, a importância da natureza da tomada de decisão do conselho se constitui como um sinalizador do tipo de

participação social que se está preconizando e das possibilidades de democratização da política urbana (SANTOS, 2011, p. 261).

Em relação a composição do conselho, o Plano define que serão 28 membros titulares e seus suplentes, que são designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição:

I- Nove representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: a) um representante do nível federal; b) um representante do nível estadual; c) sete representantes do nível municipal;

II- Nove representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas;

III- Nove representantes da comunidade, sendo oito das Regiões de Gestão do Planejamento e um da temática do Orçamento Participativo - Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental

IV- por fim, o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do smgp, na qualidade de presidente do conselho municipal de desenvolvimento urbano ambiental (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 56)

A representação da sociedade se mostra maior do que a representação do governo. No plano são definidas as formas de escolha dos representantes do Conselho, onde os representantes não governamentais são escolhidos em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor. Enquanto os representantes da comunidade são escolhidos a partir das regiões de gestão do planejamento através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da temática do orçamento participativo será escolhido em plenária do orçamento participativo (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 57). A definição dos segmentos sociais no plano é importante no sentido de romper o caráter tecnicista da participação da sociedade na política urbana, em que predominavam as instituições de representação de técnicos e profissionais da área (SANTOS, 2011, p. 263). No que se refere a questão da gestão democrática o plano prevê os seguintes instrumentos:

- I - representações em órgãos colegiados de política urbana;
- II – divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades;
- III – debates, consultas e audiências públicas;
- IV – conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental;
- V – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 59)

O Plano faz vinculação do uso dos instrumentos II e III para aplicação do instrumento Projeto Especial de Impacto Urbano. No entanto, carece de mais conteúdo regulatório que estabeleça definições mais precisas do funcionamento desses instrumentos.

#### **4.2 Capacidades estatais no planejamento urbano de Porto Alegre**

A atuação do Estado em um contexto democrático requer que ele funcione em diferentes dimensões do processo da política pública. Nesse sentido, tanto a estrutura da burocracia quanto a forma com que ela se relaciona com a sociedade para produzir as políticas, são elementos que constituem o contexto de ação do governo. O exercício do presente estudo foi verificar se o plano diretor de porto alegre expressa tais dimensões.

Ao analisar o Plano Diretor, por meio da ótica dessas variáveis e da normativa que obriga o conteúdo mínimo que o plano deve ter, foi possível constatar que o plano incorpora as diretrizes, estratégias e instrumentos voltados para o desenvolvimento urbano e para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade - a incorporação desses elementos no plano é entendido como capacidade técnica -, bem como adota um sistema de acompanhamento e controle social denominado Sistema Municipal de Gestão e Planejamento (SMGP) e elenca instrumentos para gestão democrática, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDUA), audiências públicas, conferência municipal, entre outros - a incorporação destes elementos é entendido como capacidade relacional -. Nesse sentido, o plano incorpora todos os elementos previstos pela legislação, o que demonstra uma capacidade geral da burocracia do município em produzir o plano com os conteúdos considerados mínimos.

Referente ao conteúdo considerado técnico, o plano enuncia diretrizes como a gestão democrática; a promoção da qualidade de vida e do ambiente no sentido de reduzir as desigualdades e a exclusão social; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano que são diretrizes que estão no ideário do cumprimento da função social da cidade, bem como o município elenca sete estratégias voltadas para o desenvolvimento urbano

com um nível de regulamentação satisfatório, apresentando as formas de operação das estratégias, assim como seus objetivos, conceitos, programas e projetos bem como define as estratégias em mapas.

Ao observarmos como o município apresenta os instrumentos voltados para efetivação da função social da propriedade, verifica-se que as normas de uso e ocupação do solo, transferência de potencial construtivo, projetos especiais e as áreas especiais são os instrumentos que apresentam um maior nível de detalhamento em relação aos demais instrumentos. Como apontado pela literatura Júnior e Montadon (2011) destaca problemas dos Planos Diretores no Brasil que se referem a incorporação dos instrumentos da política urbana, demonstrando que a incorporação desses instrumentos se dá de maneira diversificada.

A maioria dos Planos Diretores apenas transcrevem trechos do Estatuto das Cidades, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros ainda incorporam apenas fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Essa incorporação genérica acaba por gerar uma insuficiência no que diz respeito à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos (JÚNIOR; MONTADON, 2011, p. 33).

Nesse sentido, o plano diretor deveria definir como cada porção do território cumpre sua função social e, para tanto, deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos (JÚNIOR; MONTADON, 2011). As razões que levam a inadequação da demarcação desses instrumentos no território estão associadas a baixa capacidade institucional e técnica que os municípios apresentam. Levando essas problemáticas em conta, o plano do município de Porto Alegre parece dar conta de suprir essas lacunas apontadas, isso se dando através das estratégias de desenvolvimento que o município apresenta, nesse sentido é possível atribuir capacidade técnica a burocracia do município.

Referente a dimensão relacional observada no plano, é determinada a criação do Sistema de Gestão e Planejamento, o plano traz definições para sua estruturação, define os atores, a secretaria responsável e os níveis de atuação. Conforme Santos (2011), em geral as definições desses sistemas são relativas a criação de órgão ou definição de

secretaria responsável por pela coordenação e articulação das ações; definição dos objetivos do sistema de planejamento, como a articulação entre de órgãos referentes à política para a implementação e monitoramento do Plano Diretor, e por fim a inclusão do Conselho da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano no sistema de gestão e planejamento. O Sistema de Planejamento do Município faz apontamentos nesse sentido, nesse aspecto o plano guarda coerência com a legislação.

Referente aos mecanismos de participação e controle social, verificamos a incorporação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental que também é considerado membro do sistema de gestão municipal, assim como de outros mecanismos de participação como as audiências públicas. São definidas as atribuições e a composição do Conselho. O plano define na lei define composição dos segmentos sociais, isso é um marco importante no sentido de romper o caráter tecnicista da participação da sociedade na política urbana, em que predominavam as instituições de representação de técnicos e profissionais da área (SANTOS, 2011). Outro aspecto importante a se ressaltar, é que a criação de instâncias voltadas para o debate da questão urbana permite a produção de “processos de conhecimento sobre os problemas e as potencialidades dos municípios, sobre as alternativas e estratégias de desenvolvimento urbano, para se pensar o futuro das cidades e, principalmente, para um aprendizado, por parte da sociedade e dos gestores públicos, sobre o que é planejamento urbano e qual o papel dos diversos atores envolvidos” (JÚNIOR; MONTADON, 2011, p. 34).

Ao observarmos as atribuições do Conselho foi constatada uma natureza híbrida nessas atribuições, atribuições mais associadas a questões consultivas. Quando observamos outros mecanismos de participação como as audiências públicas, percebemos que esse instrumento tem atribuições e vinculações genéricas ou insuficientes para aplicação dos diferentes instrumentos que existem para a política urbana. Nesse sentido, como nos aponta Teixeira, Moroni e Marx (2008) as experiências de participação que ocorrem no Brasil, “correm por fora”:

Afetando pontualmente uma ou outra política setorial, a depender muitas vezes da vontade política do governo ou do poder de pressão da sociedade, diante disso esses processos participativos parecem não resultar em uma estratégia mais profunda de articulação entre representação e participação (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2008, p. 96).

Esses mesmos autores não consideram que os espaços institucionalizados são os mais importantes a serem ocupados pela sociedade, pois, estes possuem mecanismos

limitados para operar transformações mais profundas na realidade, no entanto, é considerado que esses espaços são importantes para promover mudanças significativas na relação entre Estado e sociedade bem como, esses espaços podem contribuir com a construção e a consolidação de uma nova cultura, socializando o poder e a política.

Nesse sentido, é possível afirmar que foram promovidos processos participativos no plano do município, no entanto, esses processos parecem indicar um limite, podendo-se atribuir, então, de forma parcial a capacidade relacional da burocracia do plano em produzir o plano diretor considerando essa dimensão.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, buscou-se entender o planejamento do plano diretor de Porto Alegre, levando em conta aspectos que são considerados mínimos pela legislação. A partir da incorporação ou não desses elementos foi possível atribuir capacidade à burocracia responsável pela produção do plano.

Ao longo do trabalho foram discutidas as noções de capacidade técnica e relacional da ação do Estado, assim como discutiu-se as dimensões político e técnica da política urbana, bem como foram pautadas orientações para um novo paradigma da prática do planejamento governamental. Essa discussão foi realizada no sentido de situar um debate a respeito da prática dos governos municipais em um contexto de um planejamento urbano pautado por práticas tecnocráticas e burocráticas e numa conjuntura submersa na crise econômica e movimentos que buscam o enxugamento do Estado.

Nesse sentido, a prática do planejamento pautada em uma concepção que leva em conta variáveis técnicas e políticas, que se traduzem numa burocracia competente e capaz de coordenar suas ações, no estabelecimento de objetivos e metas viáveis, na participação social nos processos decisórios, etc., é imperativo trazer ao debate teórico e político. Isso tudo, no sentido de dar condições para o efetivo funcionamento das peças de planejamento que são de responsabilidade do município produzir, mas muitas vezes, essas peças não produzem o impacto esperado, bem como podem ter um caráter de reforçar os problemas que se dispõe a enfrentar.

Com isso, captar os elementos que devem constituir o plano diretor, como as diretrizes, estratégias e seus instrumentos, constitui um esforço para a compreensão da atuação do poder público municipal para a produção do planejamento e da política urbana. O município em termos gerais, consegue atender às determinações impostas pela legislação, mas por que ainda o plano não possui o impacto que se espera que tenha? Isso em grande medida parece estar associada a uma baixa efetividade dos instrumentos produzidos, instrumentos sem um devido detalhamento e nível de regulação satisfatório. Nesse sentido, para que o plano diretor seja de fato um instrumento útil para a sociedade, requer-se que ele dialogue com a verdadeira cidade, que compreenda os problemas que existem no contexto urbano, bem como seja condizente com a capacidade de gerenciamento que o município dispõe. Em suma, requer-se uma mudança cultural na prática do planejamento urbano que vá no sentido de superar lógicas de planejamento tão atrasadas.

Dito isto, por se tratar de uma análise normativa do Plano, o objeto de estudo fica circunscrito ao conteúdo que o plano diretor expressa, havendo um limite para interpretação da capacidade da burocracia urbana de Porto Alegre. Nesse sentido, pesquisa futuras que envolvam a análise dos fatores explicativos do perfil da burocracia relativa à política urbana são de crucial importância para captar de maneira mais acurada a capacidade do município em produzir a política e o planejamento urbano.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira.** In. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S; OLIVEIRA, Vanessa Dias de (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas. Brasília - DF: Ipea, 2018.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração.** BIB, São Paulo, n. 89, 2019 publicada em agosto de 2019), pp. 1-28. CARDOSO, Celso Jr. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Brasília-Ipea. Mar-2014.

CARVALHO, Ana Luisa Soares. **A concretização da função social da propriedade urbana. O princípio constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.** Propur/Ufrgs. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre. 2006.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº 34 do Conselho das Cidades de 1º de julho de março de 2005.** Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), acessado em 03.11.2019.

CARVALHO, Sonia Nahas. **Estatuto da Cidade aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor.** São Paulo Perspectiva. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001.

COLOSSI, Carla. **Debates sobre o plano diretor de Porto Alegre.** Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/07/debates-sobre-o-plano-diretor-de-porto-alegre-por-carla-colossi/>. Acesso em 16 dez 2019. Sul21. Jul- 2018.

ESTATUTO DAS CIDADES. **Lei nº 10.257 de julho de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 03.11.2019

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova no.28-29 São Paulo Abr. 1993.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes.** Ed. Penso. Porto Alegre, 2013.

GOMIDE, Alexandre, PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos Arranjos Institucionais para a análise de políticas públicas.** In Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas/editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre. **Capacidades Estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil.** In. GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato(Orgs.). Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva. 1.ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2016

JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. **Síntese, desafios e recomendações.** In: Orlando, Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon

(Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

JUNIOR, Orlando Alves dos et al. **Introdução.** In: Orlando, Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (Orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

LIBÓRIO, Daniela Campos; JÚNIOR, Nelson Saule. **Princípios e instrumentos da política urbana.** Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em 23 jun 2019. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Ed. 1. Abr-2017.

MANN, Michael. **El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados.** Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI.

NOLL, Maria Izabel; MARENCO, André. **O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal?** In. MARENCO, André; NOLL, Maria Isabel(Orgs.). A Política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras. Tomo Editorial. Poa-2018.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. **Planejamento Governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no Rio Grande do sul.** 11º Encontro ABCP democracia e representação: Impasses contemporâneos. Curitiba 2018.

PASSOS, Rafael. **O lugar do planejamento urbano no debate político eleitoral em Porto Alegre.** Disponível em: <https://www.sul21.com.br/colunas/iab-rs-cidade-e-cultura/2016/11/o-lugar-do-planejamento-urbano-no-debate-politico-eleitoral-em-porto-alegre/>. Acesso em 16 dez 2019. Sul21. Nov- 2016.

PIRES, Valdemir. **Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-88 e desafios atuais.** Cadernos ADENAUER (São Paulo). v.17, p.125 – 146, 2016.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros.** In: Orlando, Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (Orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. *Revista de administração Pública*. FGV-Rio de Janeiro. p. 27-45. 2017.

SOUZA, Vitoria Gonzatti de. **Evolução dos planos diretores de Porto Alegre : atores na fase de formulação**. [s. l.], p. 73, 2017.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C; MORONI, José Antônio; MARX, Vanessa. **Políticas de Participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente**. In: SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antonio (Orgs.). *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas/organizadores*. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. 288 p.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor. O município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. *Revista Perspectiva*, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995.