

# Políticas públicas e governança em Belo Horizonte\*

*Sergio de Azevedo*

Há certo consenso, entre estudiosos filiados a diferentes correntes de pensamento, de que nas últimas duas décadas a maioria dos Estados nacionais e subnacionais, especialmente no chamado Terceiro Mundo, perdeu capacidade de intervenção efetiva, instalando-se uma crise de *governance*. Alguns pesquisadores ressaltam que esses constrangimentos da ação governamental possuem características estruturais, ainda pouco sistematizadas e analisadas, comuns às chamadas "novas democracias" que, nos anos 80, foram palcos de reformas políticas democráticas sem a necessária contrapartida de inovações efetivas na área econômica e social (O'Donnel, 1993). Nessa mesma linha, há os que consideram as instabilidades desses Estados decorrentes da "incorporação das massas à dinâmica da composição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalidade das regras dessa mesma competição" (Santos, 1988, p. 112).

Vale lembrar, também, as explicações que vinculam as constantes crises institucionais à tradição de violações freqüentes das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência, etc.), comprometendo a credibilidade da lei e maximizando os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal, o que tem levado a uma situação de constante imprevisibilidade, de ausência de "regras do jogo" fixas e confiáveis, na qual de fato prevalece o chamado *pretorianismo*, ou seja, a lei do mais forte (Huntington, 1979).

O conceito de governança aqui utilizado não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementa-

 a  o de políticas públicas. Como nos informam Mello (1996) e Diniz (1996), enquanto o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sist micas sob as quais se d  o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários, etc.), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade. Na sua atual acepção, o conceito de *governance* (governança) não se limita à capacidade administrativa do Estado e   maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Mello, 1995; Coelho e Diniz, 1995).

Neste sentido, como afirma Santos,

a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econ mico. Incluem-se a , não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (...), como também redes sociais informais (...), hierarquias e associações de diversos tipos. (1996)

Em suma, segundo os autores citados, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação.

O papel desempenhado pela administração municipal de Belo Horizonte em três experiências de políticas urbanas relevantes analisadas neste artigo – orçamento participativo, conselho deliberativo do patrim nio histórico e plano diretor do município – encontra-se condicionado ao quadro acima delineado. Contudo, antes de discutir considerações específicas de cada uma delas, é necessário levantar algumas questões institucionais de fundo, que se considera relevantes para explicar parte do sucesso e também de alguns dos constrangimentos enfrentados pela prefeitura nessas três áreas. Em outras palavras, embora não se trate de "pré-requisitos" para a gestão participativa, a questão institucional – devido ao seu caráter estratégico – pode ser determinante para o sucesso ou fracasso de políticas de cunho participativo. Por fim, ao final do artigo far-se-  um balanço comparativo dos três estudos de casos realçando suas similitudes e destacando algumas de suas especificidades.

## A importância estratégica da questão institucional

A chamada crise fiscal do Estado colocou limites claros à expansão dos investimentos governamentais – passou-se a valorizar com mais vigor os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada. Entretanto, os atuais problemas socioeconômicos das metrópoles como Belo Horizonte só podem ser adequadamente enfrentados mediante a existência de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa.

Neste sentido, há de ser realçado o papel de centralidade desempenhado nesse processo pela Secretaria Municipal de Planejamento, com grande força política na atual administração e detentora do controle de importantes "recursos críticos", de natureza orçamentária e de pessoal qualificado. O reaparelhamento do planejamento, mencionado anteriormente, a sintonia fina com a Secretaria Municipal da Fazenda, além do processo de descentralização efetivo das Regiões Administrativas foram elementos cruciais para o bom desempenho da prefeitura.

Na verdade, na área urbana criou-se de fato um engenhoso e eficaz sistema de planejamento, que alguns autores denominam de "estratégico", "adaptativo" ou, ainda, "situacional" (Azevedo, 1994; Cintra, 1978; Matus, 1993). Trata-se de recuperar uma certa visão compreensiva para um número limitado de variáveis e questões consideradas estratégicas pelo poder público, concentrando esforços nos "gargalos" e abrindo mão de querer planejar tudo nos mínimos detalhes.

A prefeitura instituiu um colegiado de coordenação, que envolve todos os órgãos e secretarias municipais de vocação urbana, denominado Comissão Municipal de Política Urbana – COMPUR, composto pela Secretaria Municipal de Planejamento (coordenação), Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Cultura, Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, Superintendência de Limpeza Urbana – SLU, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, e Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S. A. – BHTRANS.

Esta nova postura de planejamento, capitaneada pela Secretaria Municipal de Planejamento, parte do pressuposto da heterogeneidade da máquina pública. Isto significa respeitar os diversos paradigmas das diferentes burocracias, tentando compatibilizar, mediante negociações, pontos e metas minimamente convergentes. As atividades de coordenação concentraram-se nas fronteiras e interfaces dos órgãos e políticas governamentais.

Assim, antes de se abrir a discussão com os setores organizados da sociedade, logrou-se pactuar, tanto no referente ao plano diretor como no orçamento participativo, uma proposta consensual interna na prefeitura.

Vale frisar que, nos casos estudados, embora a Secretaria de Planejamento tenha coordenado o processo do plano diretor, a Secretaria de Governo tenha supervisionado o orçamento participativo e a Secretaria de Cultura tenha fornecido toda a infra-estrutura técnica necessária aos trabalhos do Conselho Municipal de Cultura, percebe-se uma grande interface institucional entre os diversos órgãos e agências da prefeitura envolvidos com cada uma das questões em pauta.

Entretanto, no nível institucional, permanecem algumas tensões que se chamaria de estruturais, comuns quando se combina uma departamentalização por funções (secretarias), com outra por território (regiões administrativas). Nesses casos, por mais que se especifiquem as atribuições dos órgãos e se definam os diferentes tipos de "desconcentração" (decisões centralizadas) e de "descentralização" de obras e servi os, sempre haverá algum tipo de fricção, mormente nas áreas consideradas prioritárias pelos órgãos departamentalizados por território. Não é por acaso que se percebem diversas demandas dos administradores regionais reivindicando, seja a realização direta de obras (por exemplo, a cargo da Sudecap), seja do seu acompanhamento e fiscalização (por exemplo, em relação às obras supervisionadas pela Urbel). Seguramente, há a necessidade de se discutir o *quantum* e o tipo de descentralização mais adequado a cada conjuntura, levando em conta as idiosincrasias das diferentes regiões. Entretanto, no limite, uma descentralização radical significaria na prática a criação de diversas mini-prefeituras, o que não parece ser indicado, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista do desempenho geral da administração municipal.

Partindo do suposto que o arsenal existente de instrumentos legais de intervenção no urbano pode se tornar letra morta, caso não se logrem alian as políticas que viabilizem sua regulamentação e efetiva implementação, a prefeitura priorizou, nos três casos em questão, canais de participação para os setores organizados da sociedade civil. Em outras palavras, como condição *sine qua non* para alcan ar e fortalecer a governan a a prefeitura negociou e reformulou suas propostas iniciais.

## O porquê do êxito do orçamento participativo e alguns de seus constrangimentos

No referente à democratização do Estado, a experiência do orçamento participativo – OP, aumenta a visibilidade e transparência do processo orçamentário, anteriormente visto apenas como questão que dizia respeito a um pequeno número de especialistas. Em segundo lugar, atinge frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. Ao instituir uma arena pública não estatal para discussão de demandas e de negociação de interesses envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e pessoas

individuais o orçamento participativo integra amplos setores no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da prefeitura – o que é um ganho para o fortalecimento da cidadania – e rompe com os paradigmas clássicos da administração pública.

Além disso, esse é um processo educativo que permite a partir de demandas particularistas e locais – por meio de um processo de filtragem e negociações sucessivas, discutido pormenorizadamente neste relatório – não só discutir questões mais amplas da cidade, como desenvolver políticas de solidariedade (as Caravanas de Prioridades) *vis-à-vis* os mais necessitados.

Outra questão crucial diz respeito às transformações político-administrativas advindas do processo de mobilização da população. Do ponto de vista político, é interessante notar que mesmo o Legislativo municipal terminou por abrir mão, ou pelo menos reduzir consideravelmente, seu poder de veto em relação às prioridades definidas pelo orçamento participativo. Ainda, nesse sentido, é fundamental frisar o papel modernizador do OP sobre agências municipais como a Sudecap e a Urbel, por meio das Comforça. Há unanimidade na prefeitura que – apesar de iniciativas tradicionais de modernização (reformas administrativas, reformulação dos organogramas, etc.) – em grande parte as transformações e o aumento da eficiência desses órgãos deve ser debitado à pressão popular que sempre cobrou a construção das obras no prazo previsto pelo cronograma oficial.

O maior mérito do OP é combinar as características democráticas e progressistas acima mencionadas com sua capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas tradicionais. Tanto é assim que mesmo políticos de tradição clientelista perceberam que não há como escapar daqui para frente do processo do orçamento participativo. Obviamente, como se viu nas tentativas de "capturar" o OP, o "novo" sempre vem, em maior ou menor grau, misturado com o "velho". Os políticos de corte clientelista e grupos que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico (por exemplo, diretoras de escolas) vão sempre tentar adaptar suas práticas às novas normas de alocação de recursos. Por sua vez, entretanto, seja devido a essas investidas, seja em razão da prática cotidiana, a prefeitura tem, ao longo desses anos, buscado aprimorar o processo do orçamento participativo. Ocorreu com a tentativa frustrada de Fóruns Setoriais e com o êxito do Fórum da Habitação. Nessa mesma linha, deve ser frisada a produção do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU – que não somente poderá ser utilizado já a partir deste ano para alocação de recursos entre as diversas regiões da cidade, como está sendo o ponto de partida de um estudo de âmbito nacional realizado pelo governo federal objetivando socializá-lo – com as devidas "reduções sociológicas" – para outras metrópoles. Ressalte-se, ainda, a proposta de criar incentivos seletivos para aumentar a participação dos setores médios no processo do OP, até hoje ainda baixa.

Em termos de constrangimentos deve-se ressaltar que o orçamento participativo enfrenta o chamado engessamento dos gastos orçamentários, tão criticado pelos economistas de diversas correntes, que diminui consideravelmente as margens de manobra e

de aloca o de recursos do Poder Executivo nos três níveis de governo. Pode-se dizer que, devido a dota es previamente definidas em lei e a despesas de custeio da máquina pública municipal, na verdade n  sobram muitos recursos cuja aloca o possa ser decidida pelo orçamento participativo. No caso de Belo Horizonte, o percentual e as verbas disponíveis foram relativamente baixos para o porte da cidade, especialmente no primeiro ano de implanta o do orçamento participativo, n  passando de 5%, apesar de haver aumentado, significativamente, o valor absoluto de recursos.

Embora se reconheça que a efetividade de uma política desse tipo pode ficar comprometida se os recursos envolvidos no programa se situarem em um patamar modesto,   necessário matizar essa questão. Em primeiro lugar, devido ao relativo sucesso dessas políticas – n  s  a experiência de Belo Horizonte como também a de Porto Alegre – a tendência tem sido de pressões para a aloca o de mais verbas para o orçamento participativo. Em segundo lugar, como foi mencionado, os ganhos dessa prática ultrapassam em muito o simples acesso a bens públicos de primeiro nível, considerados prioritários pela popula o da cidade. A dinâmica do orçamento participativo possui uma potencialidade educativa enorme, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Cresce o número de pessoas envolvidas com a questão do orçamento, aumentando o controle social e obrigando o poder público a práticas mais transparentes. Além disso, ocorre um aprendizado da política como arena de alianças, negocia o, conflitos e barganhas. Os atores iniciam o processo com uma visão micro (a casa, a rua e no máximo o bairro) e, uma pauta maximalista (demandando todas as necessidades básicas) e, paulatinamente, com o desenrolar do processo, aproximam-se de uma visão mais compreensiva da cidade, dos problemas urbanos e das limita es governamentais, passando a defender uma pauta viável.

## O Conselho Deliberativo do Patrim nio Histórico do Município: a implementa o de uma política

O Conselho Deliberativo do Patrim nio Cultural do Município beneficiou-se, na gestão da Frente Popular (1992/96), de recursos institucionais já existentes, que foram reinterpretados e adaptados às orienta es do referido governo. Nesse sentido, merece registro o esforço de qualifica o técnica dos quadros da Secretaria da Cultura de forma a melhor assessorar os conselheiros. Ressalte-se, ainda, a mudança de enfoque do processo de tombamento, que abandona a posi o clássica de privilegiar os grandes monumentos para dar ênfase   preserva o flexível de conjuntos urbanos. Ressalte-se que, nesses casos, o tombamento é extremamente variado, por vezes mantendo-se apenas a preserva o das fachadas e, somente em casos excepcionais, exigindo a manuten o da estrutura básica. Entretanto, o mais importante foi sem d vida a porosidade do Conselho

na chamada negociação urbana, em que se dialoga, caso a caso, com os interessados em empreendimentos em áreas de preservação, buscando uma solução que não descaracterize o local, sem contudo causar fortes danos pecuniários aos agentes econômicos. Além do processo de "negociações urbanas", essa política de preservação – levando-se em conta os imperativos de uma sociedade de mercado – está sendo facilitada por novos instrumentos prescritos pelo plano diretor, devendo-se destacar a transferência do direito de construir, utilizada com sucesso há várias décadas em muitos países desenvolvidos.

A política de preservação do patrimônio apresenta especificidades que a diferenciam das políticas públicas tradicionais. Primeiramente, é uma arena onde predominam decisões de grande complexidade, cujas técnicas em muitos casos somente são acessíveis a especialistas. Em segundo lugar, diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), as políticas de preservação do patrimônio raramente podem ser usadas na arena eleitoral em benefício de seus mentores. Enquanto os benefícios dessas políticas tendem a ser difusos, o ônus fiscal de seu financiamento é normalmente concentrado, e mesmo quando não o é, tende a adquirir maior visibilidade política do que os benefícios gerados. Apenas no caso em que a política atinge um expressivo número de moradores de um mesmo local, como ocorreu no episódio do bairro Floresta, aliado à existência de um político empreendedor interessado em articular o retrocesso do processo de tombamento – no caso a proprietária de uma imobiliária que atua na região – é possível retirar algum dividendo eleitoral, mas mesmo assim de forma extremamente limitada.

Por fim, a relativa invisibilidade da política de preservação para a maioria da sociedade, aliada à técnica das decisões, confere grande importância ao papel desempenhado por ideologias (urbanas) e pelo "consenso" de especialistas. Esse ponto é central para que se possam analisar convergências recentes entre conselheiros representantes de diferentes instituições públicas e da sociedade civil.

## O novo plano diretor de Belo Horizonte: muitos avanços e algumas incertezas

A partir dos primeiros estudos e debates sobre o tema plano diretor, ganha força na nova administração a idéia da inadequação e do tradicionalismo da proposta anterior, da qual somente poderiam ser resgatados de maneira mais abrangente os estudos sobre o sistema viário (Mares Guia e Azevedo, 1996).

O novo plano, elaborado a partir de 1993 e aprovado em meados de 1996, apresenta diferenças significativas em relação à proposta anterior. Em primeiro lugar, deve ser ressaltado o processo de preparação da proposta. No âmbito da prefeitura, sob su-

pervis o e coordena o da Secretaria Municipal de Planejamento, foi deslanhado um amplo processo de envolvimento dos diversos órgãos nas várias etapas de elabora o do plano. Esse foi um processo penoso e difícil, mas muito benéfico institucionalmente, pois o produto final foi resultado de uma negocia o e não uma "imposi o" do setor de planejamento, o que permitiu uma ampla legitimidade da proposta dentro da prefeitura.

Externamente, foram realizadas inúmeras atividades de discussão envolvendo setores organizados da sociedade civil (organiza es populares, associa es de profissionais liberais, setores acad micos e empresários) mais diretamente vinculados à questão urbana, que tiveram, entretanto, participa o diferenciada devido, fundamentalmente, a características desse tipo de política pública (Azevedo, 1995). Como foi visto, enquanto o Sinduscon, o CREA e o IAB tiveram participa o destacada, a das entidades populares foi extremamente reduzida, seja pela natureza técnica do tema, seja por não ser considerada questão prioritária nas agendas dessas organiza es. Além de seminários, palestras, mesas redondas, fóruns e comissões especiais com participa o de entidades da sociedade civil, a administra o municipal contratou junto a órgãos universitários pesquisas e estudos para subsidiar a discussão do plano diretor.

A idéia que norteou a proposta, como se viu, foi a de elaborar um plano que funcionasse como instrumento flexível de gestão da cidade. A proposta, na sua parte inicial, define objetivos estratégicos, enfatizando a voca o de Belo Horizonte como pólo regional de serviços e comércio modernos, bem como centro potencial de indústria não poluidora de alta tecnologia, sempre ressaltando a necessidade de articula o institucional com os demais municípios da região metropolitana. Define, também, diretrizes para a dinamiza o da área central e demais centros regionais e locais, além de políticas para a prote o da memória e do patrim nio cultural, sistema viário e de transporte, prote o ambiental, áreas de risco, saneamento, habita o de interesse social, saúde, educa o, lazer e esporte. Em termos de atividades concretas, ou seja, bens públicos de primeiro nível, o plano propõe apenas algumas interven es estratégicas para os dois primeiros anos, deixando clara a ênfase dada a políticas regulatórias.

No referente a políticas de parcelamento do solo, a proposta inova fortemente no que deve ser a base de uma nova lei de uso e ocupa o do solo. A primeira grande novidade diz respeito à proposta de um novo macrozoneamento, que possibilita uma grande mistura de todas as atividades urbanas (residenciais, comerciais, de serviços e industriais). Assim, o que vai definir a possibilidade ou não de uma determinada atividade numa área específica vai ser o tipo de impacto sobre o entorno. Obviamente, o plano prevê de antemão diversas atividades que são incompatíveis em determinados locais. De toda forma, fica clara a grande flexibilidade de usos alternativos e o desejo dos mentores da legisla o em, sempre que possível, intercalar várias atividades em um mesmo local. Isto é apresentado como mais adequado para se lograr uma melhor qualidade de vida, especialmente para os setores populares.



Outra evidência da busca de flexibilidade diz respeito a uma combinação de oito tipos de macrozoneamento com sete áreas de intervenções específicas, denominadas Áreas de Diretrizes Especiais – ADE, com normas específicas que se sobrepõem ao macrozoneamento e preponderam em relação a ele. Além disso, prevê tipos de parcerias especiais com a iniciativa privada, passíveis de normas singulares.

Percebe-se no plano diretor, tanto no que diz respeito aos instrumentos de gestão como nas medidas preconizadas para o sistema viário, a intenção de intensificar o processo de descentralização e de fortalecimento de pólos regionais.

A análise realizada mostra que o plano aprovado – em relação ao projeto inicial do governo – apresenta recuos, especialmente em relação às propostas de macrozoneamento, flexibilização de usos e instrumentos e participação da sociedade na gestão da cidade. Entretanto, confrontado com a situação que existia antes, o plano representa sem dúvida um grande avanço, uma vez que o município possui agora instrumento relevante de planejamento e controle do espaço urbano.

Obviamente, uma proposta inovadora e flexível de plano diretor aumenta, consideravelmente, as possibilidades de efeitos perversos. Nesse sentido, alguns críticos mostram temores quanto ao que chamam de excessivo grau de permissividade, de grande possibilidade de jogo de influência. Em suma, acreditam que com menor controle haverá maior possibilidade de arranjos clientelistas, já que não se pode supor que futuras administrações mantenham sempre uma postura íntegra de respeito ao patrimônio público. Embora aparentemente plausível, esse tipo de crítica tem sido a base do atual engessamento da administração pública. No afã de coibir abusos, a legislação amplia tanto os controles que termina por prejudicar enormemente o bom desempenho do setor público e, o que é mais trágico, nem assim logra erradicar a corrupção e os desmandos de toda ordem que se conhecem nos diversos níveis de governo. Em suma, controles formais excessivos emperram a máquina pública, prejudicam os bons administradores e não conseguem evitar a malversação de recursos públicos. Uma outra crítica, que parece mais pertinente, diz respeito às dificuldades administrativas advindas das reformas e às necessidades de reaparelhamento da prefeitura para fazer face ao processo de aprovação de plantas e de atividades, em um contexto de grande flexibilidade criado pela legislação proposta. Isto significa que não haveria enquadramentos quase automáticos, como ocorre atualmente.

Acredita-se que o grande desafio é alcançar um equilíbrio que, por um lado, supere o engessamento da legislação atual sem, contudo, cair em "mudancismo" desenfreado, que pode comprometer uma perspectiva minimamente compreensiva do plano, além de exacerbar o grau de incerteza para os diversos atores que atuam na cidade, como, por exemplo, os incorporadores e construtores imobiliários, que demandam regras claras e relativamente estáveis para poderem trabalhar e planejar, a médio e longo prazos.

## Comparando as três experiências: similitudes e diferenças da participa o da popula o

Para se lograr maior eficácia e possibilidades reais de mudança, além do apoio e integra o da máquina pública anteriormente mencionado, foi fundamental uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. Trata-se de perceber que, em sociedades complexas, o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem d vida, um papel de liderança e de aglutina o de aliados para elabora o de agendas mínimas, e a forma o de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elabora o e implementa o de mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido a idiosincrasias e especificidades de cada um dos casos estudados, como se viu, esse envolvimento da sociedade civil ocorreu de forma bastante diferenciada.

Embora seja possível realizar diversas abordagens comparativas, nesta se o se enfoca a dimensão de governança relativa aos diferentes canais e tipos de intermedia o entre o Estado e a sociedade civil, procurando explorar analiticamente suas implica es quanto aos padrões de decisão e de intera o política entre os atores envolvidos nas três experiências analisadas.

A figura 1 – elaborada por Azevedo e Mello (1996) – apresenta um quadro dos padrões de decisão que podem resultar combinando o grau de complexidade técnica e a centralidade do *issue* objeto de decisão para os atores relevantes.

Figura 1

		"salience issue"	
		baixa	alta
complexidade técnica da política	baixa	A	B
	alta	C	D

Fonte: Azevedo, Sérgio de e Mello, Marcus André. "Mudança Constitucional e Reforma tributária: Interesses, Atores e A o Coletiva"; XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, outubro de 1996.

Pode-se identificar quatro arenas possíveis:

A

- tendência a manutenção do "status quo";
- dificuldades de surgimento de propostas de reformas com legitimidade política.

B

- tendência a "ideologização" do processo de reforma;
- polarização de posições;
- surgimento de fortes propostas concorrentes;
- maior possibilidade de utilização do poder de veto por parte de atores políticos relevantes.

C

- "desideologização" do processo de reforma;
- centralidade do papel dos especialistas na elaboração e conformação das propostas;
- maior possibilidades do convencimento dos parlamentares através de argumentos de natureza técnica;
- necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes.

D

- atuação dos especialistas como árbitro entre os diversos atores envolvidos;
- maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma, mas com mudança negociadas entre os diversos atores relevantes.

Das quatro arenas possíveis, o plano diretor parece se enquadrar na situação D, caracterizada por forte centralidade política do *issue* e grande complexidade técnica. Assim como ocorre com a maioria das políticas públicas de cunho regulatório, o plano diretor é de difícil compreensão para a maioria da população. Por isso mesmo os seus defensores enfrentaram obstáculos em ampliar sua discussão para além do estreito círculo da Universidade, de entidades representativas de engenheiros e arquitetos, e de segmentos do empresariado ligados diretamente à questão imobiliária e algumas poucas lideranças de organizações populares. Vale lembrar que mesmo com todo o empenho do Executivo municipal os debates sobre o plano diretor não conseguiram extrapolar estes limites.

Parece óbvio que a negociação prévia junto aos representantes dos empresários do setor imobiliário, especialmente o Sinduscon, foi um passo importante para aumentar as possibilidades de aprovação e posterior regulamentação do plano diretor. Negociar significa, entre outras coisas, abrir mão de certas metas setoriais, como ocorreu com o recuo da prefeitura em diversos itens da proposta inicial do plano diretor.

Essas duas variáveis – centralidade política do *issue* e complexidade técnica – fornecem um quadro necessário mas não suficiente à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Há que se integrar especificidades relativas às políticas regulatórias. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, quais outros elementos tornaram tão difícil atrair as associações populares para participarem do processo

de elabora o e discussão do plano diretor? Via de regra, as respostas ing nuas a essa questão têm explicado esse fracasso como fruto de falhas na dire o política do governo municipal, dos movimentos e, ainda, decorrente do baixo nível de conscientiza o da popula o. O remédio indicado para superar esses obstáculos são iniciativas visando popularizar o conteúdo das propostas e explicitar a sua importância para o município e para a melhoria do nível de vida da popula o (cartilhas, palestras, debates nos bairros, etc.).

Embora se considere importante, para fortalecer as influências dos especialistas, a questão da alta tecnicidade, acredita-se que as dificuldades de ampla mobiliza o popular se devem também a fatores de outra natureza. No caso do plano diretor, agrupam-se pessoas com interesses bastante diferenciados de interven o na cidade, que discutem e propõem instrumentos jurídicos bastante complexos, inclusive para técnicos e políticos profissionais. Mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da popula o compreender os objetivos e a importância do plano diretor, ainda assim, este fato não levaria necessariamente a uma reversão no quadro de baixa participa o.

A viabiliza o dos objetivos de um plano diretor exige a implementa o de diversas políticas regulatórias. Essas políticas, embora definidas globalmente para um setor, caracterizam-se por atingirem as pessoas como indivíduos ou pequenos grupos e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social (como ocorre com as políticas redistributivas). Em outras palavras, as políticas regulatórias, ao cortarem transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, dificultam a forma o de alianças duradouras e bem definidas.

Outra característica da maioria das políticas regulatórias diz respeito ao seu caráter de bem público de segundo nível, ou seja, a sua existência não significa o usufruto de um benefício imediato, mas apenas a possibilidade de vantagem futura. Isto dificulta, mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, uma mobiliza o maior em defesa desse tipo de política.

O caso do Conselho Deliberativo do Patrim nio Cultural do Município se enquadra na arena C, caracterizada por baixa centralidade política do *issue* e grande complexidade técnica. Como foi mencionado, essa arena se caracteriza, entre outras coisas, por "desideologiza o" do tema, alta centralidade do papel dos especialistas na formula o das propostas e maiores possibilidades do convencimento de autoridades e atores envolvidos, por meio de argumentos de natureza técnica. Evidentemente, numa arena desse tipo seria necessário a existência de órgãos com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes. No caso em questão, a maior parte da atua o do referido conselho se deu conforme esses paradigmas. As dificuldades maiores começaram quando – ao revolucionar o conceito tradicional de tombamento, privilegiando o conjunto arquitet nico em lugar de monumentos isolados – resolveu-se tomba um expressivo número de imóveis e equipamentos urbanos no bairro da Floresta.

Isto possibilitou a articulação de um expressivo grupo de interesse local, dentro da lógica olsoniana, capitaneado por um vereador e uma empresária imobiliária com interesses na área. Interessante notar que nas reuniões realizadas para avaliar inúmeras impugnações (quase a metade acatada pelo conselho), diversos conselheiros se mostravam "ressentidos" pela falta de apoio explícito de grupos beneficiados pela política. Ora, a literatura a respeito da implementação de políticas regulatórias afirma que mesmo quando estas distribuem para a maioria da população-alvo benefícios difusos, muitas vezes explicitam perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isto incentiva a reação pontual daqueles que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande "poder de fogo" (recursos econômicos e de articulação política) podem, inclusive, ameaçar a viabilidade da política em questão. Em muitos casos, ocorre de uma burocracia pública especializada – no caso o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município – ver-se na contingência de defender sozinha, contra um forte *lobby*, uma política que a longo prazo beneficiaria a maior parte da população da cidade.

Por fim, a proposta de orçamento participativo se enquadraria na arena B, caracterizada por alta centralidade política do *issue* e baixa complexidade técnica, aqui entendida por escolha de projetos de melhorias urbanas atomizadas e alternativas. Como foi mencionado, essa arena se caracteriza por tendência de propostas com forte polarização de posições; surgimento de fortes propostas concorrentes e maior possibilidade de exercício de poder de veto por parte de atores políticos relevantes. Como em uma arena desse tipo, ou seja, fortemente conflitiva, o orçamento participativo logrou um êxito bastante expressivo? Acredita-se que a "pedra de toque" desse sucesso deve-se ao formato institucional da iniciativa, o que reforça a importância da dimensão institucional na avaliação não só da aprovação mas, especialmente, da implementação de uma política pública. Em outras palavras, parte-se de demandas setoriais de bens públicos negociáveis de primeiro nível (equipamentos comunitários, infra-estrutura, rede de água e esgoto, energia elétrica, etc.) e alcança-se – por meio de um engenhoso formato institucional de barganhas sucessivas entre grupos e governo – a discussão mais globalizante da cidade. Dito de outro modo, parte-se de uma participação "restrita", motivada por interesses concretos e imediatos do bairro onde se vive, e chega-se a um tipo de participação "ampliada" onde se discute a cidade, a prefeitura e o próprio poder Legislativo.

**Sérgio de Azevedo**

Professor do Departamento de Ciência Política e pesquisador do Centro de Estudos Urbanos da UFMG.

## Nota

\*Este artigo é produto de uma parte da pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Urbanos (Ceurb), da UFMG, em convênio com o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e com o "Global Urban Research Initiative" (GURI). A se o referente ao Plano Diretor baseou-se em trabalho realizado pelo autor em parceria com Virgínia Renn  dos Mares Guia. A referida pesquisa foi coordenada no Brasil pelo Prof. Renato Raul Boschi.

## Bibliografia

- AZEVEDO, Sergio de (1994). Planejamento, Cidades e Democracia. In: DINIZ, Eli e LOPES, José S. L. e PRADI, Reginaldo (orgs). *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo, Anpocs/Ipea/Hucitec.
- \_\_\_\_\_(1995). Por que   difícil a mobiliza o em defesa da Reforma Urbana?, *Revista da AN-SUR*. São Paulo, janeiro.
- AZEVEDO, Sergio de e MELLO, Marcus André (1996). "Mudança Constitucional e Reforma Tributária: Interesses, Atores e A o Coletiva". In: *XX Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (1996). *Plano Diretor e LUOS*. Substitutivos ( ltima versão aprovada em 1 turno). Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_(1996). *Quadro Resumo das altera es de zoneamento e de ADES propostas no 2 Turno*. Belo Horizonte.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos (1997). "Participa o, Cidadania e Governança em Belo Horizonte". Convênio CEURB (UFMG)/GURI e IUPERJ, Belo Horizonte.
- CINTRA, Ant nio Octávio (1978). "Planejando as cidades: política ou não política". In: CINTRA, Ant nio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- COELHO, Magda e DINIZ, Eli (1995). "Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil". Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DINIZ, Eli (1996). Governabilidade, governance e reforma do Estado: considera es sobre o novo paradigma. *RSP, Revista do Serviço Público*. Ano 47, v. 120, n. 2, Brasília, mai-ago.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1979). "Pretorianismo e decadência política". In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs). *Política e Sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional.
- IAB/MG (1996). "Posicionamento do IAB/MG quanto aos substitutivos ao Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupa o do Solo de Belo Horizonte". Belo Horizonte.
- MARES GUIA, Virgínia Renn  e AZEVEDO, Sergio de (1996). "Solo Criado o calcanhar de Aquiles do Plano Diretor de Belo Horizonte". In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades; da questão da habita o   reforma urbana*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.

- MATTOS, Carlos A. (1988). "Processos Decisórios e Planejamento na América Latina". In: EDLER, P. S. e HADDAD, P. R. (orgs.). *Estado e Planejamento: sonhos e realidade*. Brasília, CENDEC.
- MATUS, Carlos (1985). Planificación, liverdad y conflicto, *Cuadernos de IVEPLAN*. Caracas.
- \_\_\_\_\_(1993). *Política, Planejamento e Governo*. Brasília, Ipea.
- MELLO, Marcus André (1995). "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_(1996). Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. *RSP, Revista do Serviço Público*. Ano 47, v. 120, n. 1, Brasília, jan-abr.
- O'DONNELL, Guillermo (1993). Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, pp. 123-146, São Paulo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (1995). *Plano Diretor de Belo Horizonte – Projeto de Lei*. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_(1995). *Projeto de Lei de parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte.
- SALISBURY, Robert H. (1968). "The Analysis of Public Policy: the Search for Theories and Roles". In: SHARKANSKY, L (ed.). *Policy Analysis and Public policy*. Chicago, Markham.
- SANTOS, Maria Helena de Castro (1996). "Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente". *XX Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1988). Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 20, São Paulo.
- SINDUSCON-MG (1995). "Ciclo de Debates: Plano Diretor de Belo Horizonte". Belo Horizonte.