

# PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

# **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI**

# **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO  
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712      Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] / Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, organizadoras. — Porto Alegre : Jacarta, 2020. 323 p. ; il. color.

Bibliografia no final de cada capítulo.  
ISBN 978-65-991391-0-9

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas.  
I. Lima, Luciana Leite. II. Papi, Luciana Pazini. III. Título.

CDU 351(816.5)

## CAPÍTULO 10

# PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS ATORES ENVOLVIDOS

VITORIA GONZATTI DE SOUZA

*Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC).*

VANESSA MARX

*Doutora em Ciência Política e Administração na Universidad Autònoma de Barcelona (2008). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

Os planos diretores, quando começaram a ser adotados nas cidades do Brasil, tinham como pretensão instrumentalizar o Estado para enfrentar a desordem do espaço urbano (MARICATO, 2000). A partir da década de 1970, durante o período da ditadura militar, foi elaborada grande quantidade de planos diretores, porém carregados de caráter tecnocrático e sem diálogo com a população (MARICATO, 2000). Já na década de 1990, iniciou-se um processo de politização do planejamento urbano, em que os problemas passaram a ser pautados diretamente pelos atores interessados na sua resolução, e não mais encarados como resultados de diagnósticos técnicos (VILLAÇA, 1999). Em meio a isso, a Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez, um capítulo dedicado à política urbana, resultado de inúmeras emendas de iniciativa popu-

lar enviadas ao congresso. Posteriormente, o Estatuto da Cidade, sancionado apenas em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e delegou aos municípios a responsabilidade de garantir a função social da propriedade e da cidade, prevendo uma série de instrumentos para tal – entre eles, o plano diretor (BRASIL, 2001). Assim, considerando essa trajetória, poderíamos dizer que seria importante enxergar o plano diretor de forma mais ampla do que um documento técnico desvinculado da política.

A formulação e revisão de um plano diretor é um processo onde grupos de interesse podem atuar e barganhar para atingir seus objetivos. Dentro desse processo Lefebvre (2001) entende a cidade enquanto uma mediação entre a ordem de relações entre os indivíduos e a ordem da sociedade regida por grandes instituições – entre elas o Estado. Mais do que isso, entende que a cidade projeta a ordem da sociedade sobre o espaço, projetando, assim, essa ordem sobre as relações entre indivíduos, dessa forma a cidade é o local e também o meio pelo qual ocorrem as transformações sociais (LEFEBVRE, 2001). Somando-se a isso, a noção de direito à cidade introduzida por Lefebvre (2001) inseriu no debate um novo direito a ser reconhecido, definido por ele como o direito:

À vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitam o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Harvey (2014) retoma a ideia do direito à cidade como um direito humano e coletivo, no sentido de que a cidade em que desejamos viver está ligada às relações que desejamos ter enquanto sociedade. Assim, para buscar garantir o direito à cidade, o Estado tem como ferramentas as políticas públicas, sendo o plano diretor o seu instrumento principal, tendo como sua função regular as intervenções no espaço urbano na constante construção da cidade.

Contudo, a existência de leis não é o suficiente para a promoção do direito à cidade. O desafio começa por analisar a forma como o plano diretor é elaborado e a partir das visões de quem as decisões são tomadas. Assim, este trabalho é centrado na análise do plano diretor a partir dos atores que o formulam. Entende-se, aqui, que as políticas públicas não são neutras, sendo permeadas pelas ideias e visões de mundo dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). Para compreender a formulação do plano diretor, seria importante situá-lo dentro do ciclo de políticas públicas, abordagem que permite organizar o processo em fases.

Conforme Secchi (2013), o ciclo pode ser dividido em sete fases. Na fase de identificação do problema, questões de interesse público são levantadas por diversos setores da sociedade. Dentre essas questões, algumas ganham relevância e entram para a agenda (fase de formação da agenda), sinalizando que há interesse do governo em enfrentá-las. Na fase seguinte ocorre a formula-

ção de alternativas, podendo se utilizar de mecanismos de premiação, coerção, conscientização ou soluções técnicas. Na sequência ocorre a fase da tomada de decisão, a escolha de qual das alternativas formuladas será implementada. A implementação é a fase em que a política pública é operacionalizada, virando uma ação concreta. Em determinado tempo após a implementação, segue-se para a fase da avaliação, onde é medido o desempenho da política. Por fim, pode ocorrer a extinção da política pública, quando o problema é dado como resolvido, quando a política é avaliada como ineficaz, ou quando o problema perde importância e sai da agenda.

Tendo reconhecido as etapas do processo da política pública, faz-se o recorte de análise para a fase de formulação do plano, pois é uma etapa em que se pode observar de forma nítida os diferentes atores barganhando pela inclusão de suas pautas e pela defesa de seus interesses. Assim, ter-se-á buscado identificar atores e sua atuação durante o processo de formulação. Os atores envolvidos nas políticas públicas podem ser públicos (políticos ou burocratas) ou privados; atuar como indivíduos ou dentro de organizações; serem visíveis ou invisíveis (RUA, 2009). De acordo com a mesma autora, de um modo geral, são atores aqueles que possuem interesses em jogo e que participam desse processo. Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições de pesquisa, movimentos sociais e outras entidades não pertencentes ao poder público ou ao setor privado também podem atuar no processo (RUA, 2009). Ainda segundo RUA (2009), entre os atores, alguns possuem atuação visível e outros, invisível, o que é definido conforme o grau de exposição pública, pois alguns atores recebem atenção da imprensa e da população – como lideranças políticas, chefes de cargos executivos, movimentos sociais ou entidades com elevada visibilidade – enquanto outros, como burocratas de carreira, consultores, assessores, lobistas e acadêmicos, são chamados de atores invisíveis por não terem sua atuação retratada amplamente.

A partir disso se entende que, sendo o plano diretor uma regulamentação que estabelecerá regras para a produção da cidade, seu processo de formulação envolve a disputa de atores interessados na regulamentação de seus instrumentos. Os atores e alianças formadas entre eles travam disputas, gerando contextos de interação e de conflito em torno das suas expectativas – conformando as arenas políticas (RUA, 2009). A autora distingue quatro tipos de arenas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais. As arenas regulatórias, classificação na qual se encaixa aqui a construção do plano diretor, possuem forte potencial de conflito entre atores com interesses em jogo, já que implicam na definição de regras e de sanções (RUA, 2009). As diferentes capacidades que os atores têm de exercer pressão e direcionar o curso da tomada de decisão para os seus interesses constituem os recursos de poder, que po-

dem ser: reputação pessoal, influências políticas, recursos financeiros, poder de mobilização, entre outros. Assim, “os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública” (RUA, 2009, p. 44).

Ainda cabe definir a participação social, questão ligada ao mapeamento dos atores presentes no processo de formulação dos planos. Avritzer (2008) traz o conceito de instituições participativas como uma forma de incorporar os cidadãos e as associações da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas. A participação prevê que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam, para além do simples voto (STIGLITZ, 2002). Processos participativos agregam comprometimento e ajudam a desenvolver políticas que enfrentam menor resistência na implementação, pois as pessoas passam a se sentir corresponsáveis (STIGLITZ, 2002). Entende-se, portanto, que a participação é a forma pela qual os cidadãos têm a oportunidade de influenciar a decisão sobre as ações dos governos e que está ligada à legitimidade das políticas públicas.

Neste artigo descreveremos a evolução dos planos diretores de Porto Alegre, considerando que essa cidade possui uma longa trajetória no âmbito do planejamento urbano. Porto Alegre iniciou a elaboração de planos ainda no início do século XX e seu primeiro projeto estabelecido em lei data de 1959, anterior à obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). No entanto, o território abrangido pelo planejamento ainda não correspondia a toda a cidade, tendo sido complementado por extensões adicionadas ao longo das décadas de 1960 e 1970. Assim, em 1979 foi instituído o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e desde então a cidade se encontra amparada por essa legislação, tendo passado por reformulações e revisões.

Portanto, este trabalho buscará fazer um resgate da trajetória dos planos de Porto Alegre e, a partir disso, uma comparação entre os atores presentes nas fases de formulação ocorridas ao longo do período a partir dos seguintes questionamentos: quais os diferentes atores presentes nos processos de formulação dos planos ao longo do tempo? O que caracterizou a evolução dos planos?

Visto que o período temporal desta análise engloba desde o período da formulação do plano de 1979 até a revisão aprovada em 2010, apontar a continuidade ou a alternância de atores e de suas agendas ao longo desse tempo pode indicar uma tendência para o que poderia ser observado nos próximos planos diretores da cidade. Além disso, situar os rumos tomados pelo planejamento urbano na dimensão temporal é fundamental para que se possa conhecer e, a partir disso, avançar no tema da construção de cidades com qualidade e equidade (PANIZZI, 2016). Portanto, analisar a forma como vem sendo construída a principal ferramenta de política urbana local é um caminho para discutir quais



as suas capacidades e limites ao regular a intervenção no território da cidade diante da interação de atores do Estado, do âmbito privado e da sociedade civil. Entender a cidade como escrita, isto é, como um registro sucessivo e constante, permite que a compreendamos como o resultado de inúmeras ações e interações de uma sociedade sobre o tecido urbano (ROLNIK, 1988). Assim, neste trabalho se olhará especificamente para o processo de formulação, debruçando-se sobre a arena de disputa em torno da elaboração do plano diretor, a qual envolve os atores presentes e as questões agendadas por eles, conjunto que define, em última instância, a materialidade da cidade. Ainda, pretende-se, ao final deste trabalho, apontar algumas considerações sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, previsto para o ano de 2020, conectando-as com as principais conclusões encontradas.

## **1. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE PORTO ALEGRE**

Poderíamos dizer que existem três processos de formulação de planos diretores do município de Porto Alegre: 1) o processo de formulação do primeiro plano diretor, o PDDU, que abrangeu toda a extensão da cidade, em 1979; 2) o processo de formulação do plano que foi sancionado em 1999, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA); e 3) o processo de reformulação do PDDUA, resultando na versão sancionada em 2010 – a qual vigora atualmente. Entende-se aqui os planos diretores enquanto políticas públicas, pois estas são definidas, de forma geral, como decisões tomadas para enfrentar problemas que sejam públicos e relevantes (HOWLETT *et al.*, 2013). Nesse escopo se enquadra o plano diretor como uma política pública de planejamento urbano, definida através de uma lei municipal.

Para buscar dados e informações que permitissem fazer a reconstrução dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, inicialmente foram buscados outros estudos já realizados. Posteriormente, foi realizado um levantamento de documentos no acervo do Arquivo Histórico de Porto Alegre, sendo possível, a partir de tal levantamento, reunir informações já registradas e mapear as lacunas existentes quanto a atuação dos atores nas formulações dos planos diretores. Na sequência, foi empregada a técnica de análise qualitativa de documentos (FLICK, 2013), realizada através da busca em atas do CMDUA (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental), em que se procurou identificar entidades representadas nos debates e as ideias que estes defenderam. Apesar do conselho ter

tido nomenclaturas diferentes no decorrer das décadas<sup>1</sup>, ressalta-se que se trata do mesmo órgão.

Conforme Flick (2013), na análise qualitativa de documentos não se poderia deixar de considerar por quem o documento foi produzido e com qual propósito. Portanto, por serem documentos de três períodos distintos e elaborados por pessoas diferentes em cada momento, não há uniformidade nas atas, mas ainda assim elas foram escolhidas por serem fontes oficiais e oferecerem registros dos três períodos. Dada a dificuldade de se obter previamente o período em que o projeto foi discutido pelo conselho em cada período, optou-se por analisar as atas dentro do recorte de um ano antes do envio dos projetos à câmara de vereadores. Desta forma, para a formulação do Plano Diretor de 1979 o período selecionado foi de novembro de 1977 a novembro de 1978<sup>2</sup>. De abril a setembro de 1996 e de junho a novembro de 1997 foram analisadas as atas referentes ao período de formulação do PDDUA de 1999<sup>3</sup> – nesse caso, devido ao plano ter sido retirado da câmara e recolocado, dividiu-se o período em dois recortes de seis meses antes de cada situação. Com relação à revisão de 2010, a janela temporal selecionada abarcou o período de setembro de 2006 e setembro de 2007<sup>4</sup>.

Posteriormente, com a finalidade de obter informações que não foram encontradas em trabalhos anteriores, documentos e atas, foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas (FLICK, 2013) com pessoas envolvidas nos processos da formulação dos planos diretores. Assim, buscou-se por informações complementares não registradas ou pouco exploradas, pois as políticas públicas vão além dos registros formais e das decisões oficiais, englobando também alternativas recusadas e as decisões que não foram tomadas (HOWLETT *et al.*, 2013).

Considerando que a formulação do plano diretor é um processo político e seu produto é o resultado de um jogo de forças entre os atores, este trabalho buscou verificar que grupo vem exercendo influência crescente ao longo da formulação dos planos diretores em Porto Alegre. O resultado da pesquisa apontou para uma presença ascendente do mercado imobiliário ao longo dos períodos.

---

1 Em 1979 se chamava CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor; em 1999 se chamava CMPDDU – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; e em 2010, CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SMURB, s.d.).

2 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Livro de Atas Nº 9 – 729/76 a 909/79.

3 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Atas dos anos 1996 e 1997.

4 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Atas das Reuniões Nº 2203 até Nº 2245.

## 2. ATORES PRESENTES E SUA ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE PORTO ALEGRE

Mapeando a evolução dos três processos de formulação, os aspectos-chave que envolvem a atuação dos atores e culminam com os atores predominantes em cada processo, consideramos: os fatores que levaram a um novo plano; o contexto político; e a caracterização da participação social. Tais aspectos, sintetizados abaixo (Tabela 1) estão estreitamente ligados aos arranjos de atores envolvidos desde a origem do processo de formulação, situados em um contexto político que influencia os rumos da construção do plano e ligados a diferentes tipos de participação social.

Tabela 1 – Aspectos-chave mapeados na evolução dos processos de formulação dos planos diretores

	<b>Fatores que levaram a um novo plano</b>	<b>Contexto político</b>	<b>Participação social</b>	<b>Atores predominantes</b>
<b>PDDU 1979</b>	Desatualização do plano de 1959	Regime militar	Não detectada	Estado
<b>PDDUA 1999</b>	Demanda da sociedade – I Congresso da Cidade (1993)	Regime democrático PT na prefeitura Orçamento Participativo	Alta, através de diversos canais	Multiplicidade de atores e de espaços de atuação; SINDUSCON
<b>Revisão PDDUA 2010</b>	Previsão no plano anterior	Regime democrático PPS/PMDB na prefeitura Estatuto da Cidade; Copa do Mundo	Pouca, apressada, polêmica	Secretaria Municipal de Planejamento; STICC

Fonte: elaboração própria.

Assim, quanto aos fatores que levaram à elaboração de um novo plano em 1979 (primeiro PDDU), tem-se a percepção, no Governo Municipal, da desatualização do plano de 1959 devido às mudanças que ocorreram na cidade. Além disso, havia também a oportunidade de financiamento do processo através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Constatada a necessidade de um novo plano, o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) se iniciou em 1976, criado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) e contando com financiamento do BNH (ALBANO, 1999). Isto é, um processo pensado, financiado e desenvolvido em instâncias governamentais. Já no PDDUA, a percepção da necessidade de um novo plano partiu da sociedade civil, manifestando-se desde o I Congresso da Cidade em 1993, sendo abraçada como agenda do Governo Municipal – que no mesmo ano deu início ao Projeto Cidade Constituinte. No processo de revisão, a conferência de avaliação do PDDUA de 1999 estava prevista na própria lei para ocorrer no terceiro ano após a sua publicação. Sendo assim, o debate em torno da necessidade de revisão da lei, finalizada em 2010, iniciou-se em função dele já estar assegurado na mesma.

O contexto político também foi diferente nos três períodos, o que exerceu forte influência sobre os atores participantes da elaboração dos planos. Em 1979 e nos anos anteriores que envolveram o PROPLAN e a elaboração do plano diretor, o contexto era do período ditatorial, em que pairava também a ideia de racionalidade e confiança no conhecimento técnico, tanto que nem mesmo no Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) – que funcionava na época como um órgão de assessoramento do governo e não como um canal de participação – observou-se a existência de conflitos de ideias na elaboração do plano. Já no processo do plano de 1999 o período era ainda um momento pós-redemocratização, em meio ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que estava à frente da prefeitura desde 1989, cuja linha de ação política adotada era favorável à participação social, tendo implementado em Porto Alegre o Orçamento Participativo (OP), grande marca da sua gestão. Somado a isso, o fato de ter sido um processo longo (em comparação à formulação do plano anterior), desenvolvido em sete anos (1993 – 1999) também permitiu uma participação mais aberta e em várias instâncias (Projeto Cidade Constituinte, Congresso da Cidade, Fórum de Entidades, grupos de trabalho, etc.). Quanto ao processo de revisão, apesar de ter se iniciado ainda no final da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) com a Conferência de Avaliação do Plano Diretor em 2003, ele somente foi retomado e ocorreu de fato a partir de 2006, com a chegada do Secretário Fortunati à SPM após a eleição de uma nova coligação partidária (Partido Popular Socialista – PPS e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) à prefeitura. Além disso, já havia sido sancionado o Estatuto da Cidade, o qual estabelece parâmetros para a elaboração democrática dos planos, como a

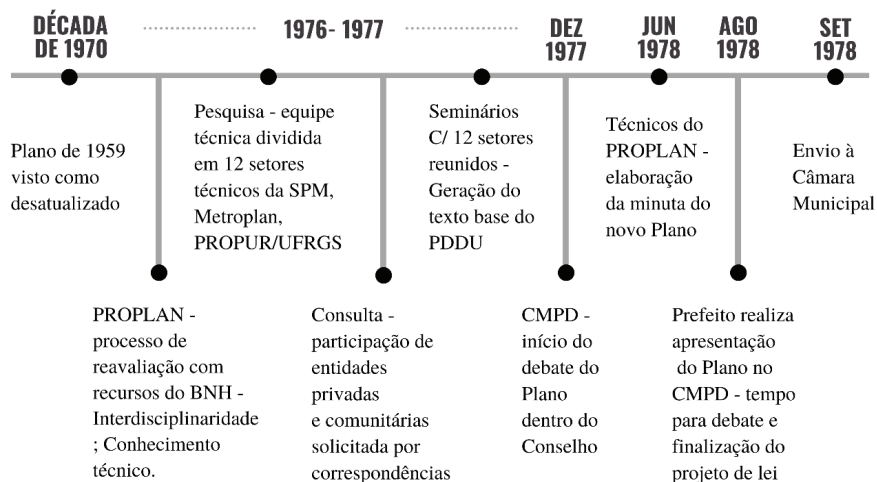
garantia de audiências públicas e debates participativos (BRASIL, 2001).

No processo de formulação do plano de 1979, a participação social não foi detectada. Embora tenha sido encontrada menção de um trabalho de comunicação da prefeitura com entidades privadas e comunitárias através de correspondência, onde eram solicitadas colaborações e sugestões (PORTO ALEGRE, 1978), percebe-se que era uma comunicação à distância, sem o mínimo grau de debate, o que difere muito do que se entende hoje por participação social. Já durante a formulação do plano de 1999, os canais de participação eram muitos e abertos, com foco na captação das demandas das regiões de planejamento, sofrendo a influência do OP. No processo mais recente, isto é, na revisão ocorrida entre 2006 e 2010, a tentativa de atender às demandas do Estatuto da Cidade para um processo participativo se desenrolou de forma muito apressada e conturbada. Observou-se nas atas do Conselho a definição de curtas janelas temporais (10, 15 dias) reservadas para apresentações e debates com a população nas regiões de planejamento, somadas a reclamações de estrutura precária nos espaços onde ocorriam essas apresentações e debates, e dificuldades com relação à linguagem técnica. Nas audiências públicas, canais voltados para a participação popular, quem protagonizou as discussões foi o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC). Constatou-se que o STICC mobilizou os trabalhadores utilizando o discurso da necessidade de defender o setor para evitar uma perda massiva de empregos. Com isso, o sindicato conduziu os trabalhadores do setor ao local da audiência, distribuiu lanches e posicionou comandantes de votação que indicavam como os trabalhadores deveriam votar nos momentos de deliberação – o que resultou em um auditório praticamente todo tomado por trabalhadores da construção civil, que dirigiram as votações de acordo com os seus interesses (XAVIER, 2013). Ainda, o Secretário do Planejamento Municipal atuou como o principal articulador à frente do processo, sendo um ator visível, pois era uma liderança política do Governo à frente da SPM e, conseqüentemente, do CMDUA, que veio inclusive a se candidatar e vencer as eleições municipais de 2012.

No plano de 1979 tem-se o Estado como o ator predominante, o centro do planejamento e, portanto, o responsável pela fase de formulação da política. A equipe técnica interdisciplinar envolvida no processo contava com servidores da SPM e de outras secretarias municipais, da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS) e de outras entidades públicas. Reforçando o caráter fortemente estatal, tem-se o fato de que até mesmo o CMPD era composto majoritariamente por uma equipe de servidores do município (PORTO ALEGRE, 1971). Além disso, nas atas do Conselho, observou-se a ausência de relatos de

ideias conflitantes e de disputas durante as reuniões. No esquema a seguir (Figura 1) é possível visualizar a trajetória do processo de formulação do PDDU de 1979.

Figura 1 – Processo de formulação do PDDU de 1979

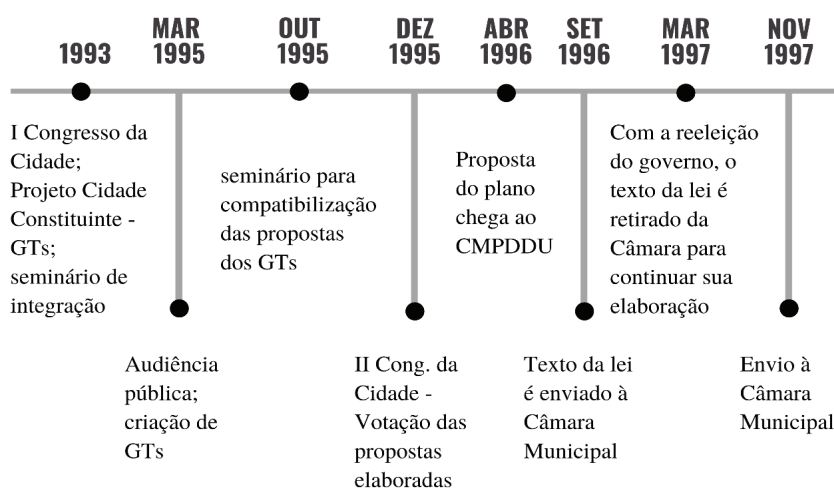


Fonte: elaboração própria.

Em 1999 o Estado teve papel de mediador entre os inúmeros atores que participaram, sendo uma formulação compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil. Informações expostas na justificativa do PDDUA indicavam que a articulação entre os setores público e privado era tida como algo necessário para o autofinanciamento e sustentabilidade da cidade. Nesse processo, o setor privado contribuiria com sua criatividade socioeconômica e o Estado como articulador e promotor. Afirmava, ainda, que a lei seria o produto de um “pacto social”, não baseada exclusivamente na visão do governo, mas sim na de 170 entidades e mais de 2000 pessoas que contribuíram para a sua construção. Conforme informações da entrevista Nº 1, a participação de sindicatos ligados a construção civil foi observada em reuniões abertas. Em meio a um processo amplamente aberto à participação, esse grupo, que possuía meios de ter um representante sempre presente e de contratar assessoramento técnico, conseguiu se inserir nos canais de debate, espaços onde a intenção era ser um canal para captar as demandas populares. Assim, ao longo do andamento da formulação foi havendo uma participação mais consistente do setor da construção civil. Ainda foi verificado, nas atas analisadas, que o Conselho não desempenhou um papel muito forte na elaboração do PDDUA de 1999: o an-

teprojeto foi elaborado pela prefeitura com base nas discussões do I e II Congressos da Cidade e foi apenas submetido a uma aprovação formal do conselho. Nota-se o registro de um ponto polêmico apenas quando houve discussão sobre a composição do próprio conselho. Cruz (2012) identificou em seu trabalho três grupos de atores-chave do processo do PDDUA: o governo, através da SPM; as entidades do urbanismo e do mercado, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), Sindicato dos Engenheiros e Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON); e as entidades da sociedade civil, através do Fórum de Entidades. A desigualdade entre esses atores foi apontada, tanto pelo governo quanto pelo movimento popular, como um grande entrave para a efetivação de um planejamento participativo. As principais demandas das entidades do mercado eram a busca de incentivos fiscais, flexibilizações, desregulamentações e menor controle das comunidades sobre os projetos urbanos (CRUZ, 2012). Por outro lado, a sociedade civil, através do Fórum de Entidades, solicitava espaço nos debates do plano diretor dentro da Câmara Municipal, e também apresentou demandas aos vereadores, principalmente referentes a questões quanto a dificuldades sobre a linguagem técnica, participação da comunidade, meio ambiente, habitação de interesse social, e preservação histórica (CRUZ, 2012). Isso tudo se associa com a desigualdade de recursos entre sociedade civil e mercado, pois este tem meios de contratar profissionais especializados, acesso facilitado aos meios de comunicação e financiamento de campanhas políticas. Portanto, esse processo, sintetizado logo a seguir (Figura 2), caracterizou-se por uma longa duração e por um maior grau de participação, não somente por parte da sociedade civil, como também de outros atores representantes de entidades do setor da indústria da construção civil.

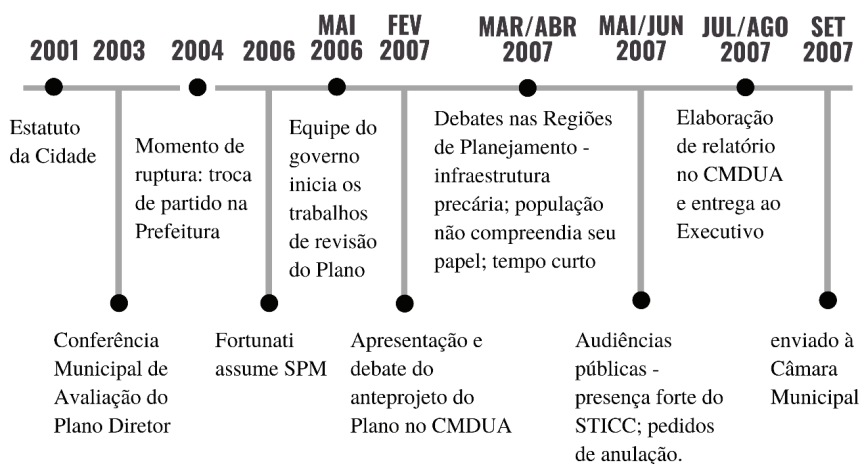
Figura 2 – Processo de formulação do PDDUA de 1999



Fonte: elaboração própria.

No processo de revisão, em 2010, antes mesmo da conferência de avaliação (já prevista na lei de 1999), alguns setores da população já se organizavam para protestar em função de algumas características dos seus bairros: aumento das alturas das edificações, trazendo alteração na paisagem, perda de insolação, aumento do fluxo de automóveis e de ruídos, que vinham se alterando em função do plano diretor, conformando o movimento Porto Alegre Vive, que abarcou moradores de bairros como Moinhos de Vento e Petrópolis (XAVIER, 2013). Ao longo do processo, propostas apresentadas pela prefeitura, como a redução do limite de altura das construções, geraram críticas e o início de uma articulação por parte do setor da construção civil. O STICC alegou que as mudanças dos índices urbanísticos causariam desemprego para a categoria, chegando a afirmar que as perdas seriam de 5 mil empregos, isto é, um terço dos empregos formais no setor na época (XAVIER, 2013). As etapas do processo de revisão do PDDUA – versão atualmente em vigor na cidade de Porto Alegre – estão esquematizadas a seguir (Figura 3).

Figura 3 – Processo de formulação da nova versão do PDDUA, de 2010



**Fonte:** elaboração própria.

Assim, nessa revisão do Plano, o Estado desempenhou novamente o papel de mediador, mas as estratégias adotadas acabaram favorecendo a atuação do setor da construção civil, o qual estava bem articulado e veio a se tornar o ator predominante nas audiências públicas, momentos onde se tomaram as decisões sobre as propostas a serem encaminhadas ao Executivo. Nesse sentido se entende ainda que os sindicatos da construção civil se tornaram atores visí-



veis, uma vez que o resultado da audiência teve ampla repercussão e exposição pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões indicam que, em termos de ator central, observou-se que no processo anterior a 1979 o Estado, através do Governo Municipal, foi o principal agente durante a elaboração do plano, sendo amparado pela Metroplan e pela UFRGS. Por sua vez, o processo que culminou com o plano de 1999 agregou uma multiplicidade de atores, não sendo possível identificar um ator principal. Porém, é importante destacar que o executivo municipal atuou como ator e como mediador, fazendo a integração entre essas visões, pois entendia que a cidade se compõe de diversos setores e suas contradições durante a participação social e, sendo assim, o plano diretor também deveria ser o retrato deste processo. Por fim, a revisão que alterou o plano em 2010 contou com a participação da sociedade civil e com entidades que enviaram suas propostas, como associações de bairros, por exemplo. Destaca-se o papel dos sindicatos do setor da construção civil como grandes articuladores durante as audiências públicas, de forma que as audiências acabaram servindo como um canal legitimado pela prefeitura para a inclusão de demandas desse setor, pois a condução apressada do processo também foi fruto de uma decisão deliberada.

A participação social é uma alternativa para tornar as políticas públicas mais representativas dos interesses da população e reduzir a sua cooptação por outros atores, como aqueles detentores de grande poder econômico, que geralmente já têm acesso facilitado à tomada de decisão. Na formulação do plano de 1999, como se pôde constatar com base em estudos anteriores, nas atividades do CMPDDU, e na entrevista N° 1, a população teve vários canais de acesso ao âmbito dos debates sobre o plano diretor. Já no processo que culminou com o PDDUA revisado em 2010, a participação aparenta ter sido utilizada para cumprir a mínima obrigatoriedade de mecanismos de participação social estabelecida no Estatuto da Cidade.

Este trabalho buscou verificar quais atores vêm tendo uma presença cada vez mais influente ao longo da formulação planos diretores em Porto Alegre. Assim, observou-se que o Estado atuou como ator principal no plano de 1979, tendo, nos outros dois processos, atuado como um mediador, onde a orientação política do Governo Municipal direcionou as ações da Prefeitura na condução da mediação. Na formulação do plano de 1979 não foi possível visualizar a atuação dos representantes do mercado imobiliário. No entanto, é importante apontar que foi detectada em ata do CMPD a preocupação de conselheiros quanto a essa questão. Constatou-se atuação influente dos sindicatos

da construção civil, principalmente no último processo de revisão do plano diretor. Os atores do mercado imobiliário demonstraram a sua força de influência na capacidade de articulação e poder de mobilização, visível na sua difusão de uma ideia específica e com um objetivo claro, como, por exemplo, a alegação de que a diminuição do limite de altura das construções levaria a perda de empregos, o que foi capaz de mobilizar os trabalhadores do setor. O setor da construção civil também esteve presente na elaboração de 1999, participando de reuniões e seminários que eram realizados de forma aberta. Portanto, é possível afirmar que há uma crescente influência dos atores do mercado imobiliário; porém, mais indícios da atuação invisível dos atores, a serem captados através de mais entrevistas com envolvidos nos processos, poderiam corroborar esses resultados de forma mais robusta, verificando outras ações desses atores que influenciaram no processo de formulação dos planos diretores. Além disso, o fato desses atores ligados aos sindicatos da construção civil possuírem recursos financeiros permitiu, por exemplo, a contratação de consultores especializados para assessoramento, a constante presença de representantes do setor em reuniões e seminários, a elaboração e distribuição de materiais e a alocação de ônibus e lanches para trabalhadores do setor comparecerem às audiências públicas em 2007.

Observou-se que a evolução dos planos diretores foi marcada pela participação e envolvimento de representantes do mercado imobiliário, aparecendo inicialmente em instâncias internas de participação e, por último, mobilizando-se em ações visíveis publicamente. Outros estudos podem explorar a hipótese em diferentes arenas, como, por exemplo, dentro da câmara de vereadores, onde são propostas emendas ao plano diretor. Pode-se concluir, a partir dos achados deste trabalho, que os atores presentes nos processos de elaboração dos planos diretores não vêm tendo sempre a mesma atuação: há uma dinâmica variável conforme o contexto, o que gera expectativa quanto ao que será visível na próxima revisão.

Está prevista a revisão do Plano Diretor de Porto Alegre em 2020. Ainda não se sabe como será conduzido o processo de revisão do plano diretor. Nesse cenário nebuloso, algumas iniciativas de debate com a sociedade de forma autônoma foram iniciadas. O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS), em conjunto com o projeto de extensão da UFRGS denominado “4º Distrito: olhar dos atores e conhecimento sobre o território”, realizado de forma conjunta entre a sociologia, arquitetura e urbanismo, vem estimulando o debate nas duas regiões que incorporam o 4º Distrito (Região de Planejamento 1 e Região de Planejamento 2), das regiões de planejamento previstas pelo Plano Diretor. O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor e suas revisões sejam debatidos com o conjunto da sociedade. Por outro lado, a Prefeitura de Porto Alegre assi-

nou um memorando de entendimento com a Organização das Nações Unidas (ONU) Habitat para que o organismo faça uma consultoria técnica e auxilie no processo de revisão do Plano Diretor (NUÑEZ, 2019). Dessa maneira, o governo municipal deixa nas mãos de um agente externo a condução do processo de um instrumento de gestão urbana tão importante para a cidade. Podemos dizer que o Plano Diretor é um dos instrumentos mais importantes de gestão urbana, pois regula a totalidade da cidade, gerando uma compreensão sobre todo o território.

O desafio que consiste na busca de cidades mais democráticas, humanas e na garantia do direito à cidade poderia ser abordado em duas frentes. Primeiramente, na busca por conquistar e manter uma base legal que dê legitimidade para a exigência de instrumentos, como o cumprimento da função social da propriedade, a participação social na política urbana e a distribuição justa das vantagens e dos ônus decorrentes do processo de urbanização. A segunda é a disputa para além da elaboração do plano diretor, mantendo atenção para mobilizar forças e organizar ações, pois muitas vezes a legislação é aplicada seletivamente, de forma que só a base legal não é suficiente, sendo preciso exigir exaustivamente a sua aplicação.

Diante disso, conclui-se que o cenário sobre a revisão do Plano Diretor de 2020 continua, até o presente momento, indefinido. A conjuntura nacional, regional e local é complexa e até o presente os atores sociais continuam sem saber como será o processo de debate com a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALBANO, Maria Tereza F. **O processo de formulação do 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre - Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular?** 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001.** [Estatuto da Cidade] Regula-

menta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 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 ago. 2019.

CRUZ, Milton. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima**. 2012. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

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

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Luciana Lima; STEFFEN, Mariana Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. Políticas Públicas. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (orgs.). **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018, pp. 35-82.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 121-192.

NUÑEZ, Diego. Marchezan inicia revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 9 ago. 2019. Política, Planejamento Urbano, p. 19. Disponível em: <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/politica/2019/08/697432-marchezan-inicia-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/08/697432-marchezan-inicia-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

PANIZZI, Wrana Maria. A política e o planejamento urbano no Brasil: memória

e esquecimento. In: PANIZZ, W. M. (org.). **Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016, pp. 19-41.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 3.607, de 27 de dezembro de 1971**. Cria e disciplina os conselhos municipais, na forma das disposições contidas na lei orgânica. Porto Alegre, 1971. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000017356.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - 2. PDDUA: lei comentada**. 2000. Porto Alegre: PMPA, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Secretaria do Planejamento Municipal. **PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prepoa/spm/usu\\_doc/planodiretortexto.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prepoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

PORTO ALEGRE. **Projeto da Lei Complementar nº 43, de 21 de Julho de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de porto alegre, institui o primeiro plano-diretor de desenvolvimento urbano, e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1978. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-COMPLEMENTAR-43-1979-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMURB [SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO]. **Trajetória**. Conselho do Plano Diretor. S.d. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=300](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300)>. Acesso em: 05 ago. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. **Review of Development Economics**, Vol. 6, pp. 163-182, 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9361.00148>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, pp. 169-243.

XAVIER, Fernando Weiss. **O Conflito no Espaço Urbano no contexto da Revisão do PDDUA advindo do Adensamento Urbano**: o caso do Bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Bacharelado em Geografia, Instituto de Geociências - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.