

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
**Faculdade de Arquitetura**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional**  
**PROPUR/UFRGS**  
**Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política**

**REGINA MARIA POZZOBON**

**PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO:  
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL  
DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre**  
**2008**

**REGINA MARIA POZZOBON**

**PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO:  
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL  
DE PORTO ALEGRE**

**Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do grau de Mestra, pelo Programa de Pós-  
Graduação em Planejamento Urbano e Regional da  
Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr João Farias Rovati**

**Porto Alegre**

**2008**

P894p Pozzobon, Regina Maria

Participação e planejamento urbano : o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre / Regina Maria Pozzobon ; orientação de João Farias Rovati. — Porto Alegre : UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2008.

297 p. : il.

Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS, 2008.

CDU: 711.432(816.51)

711.16(816.51)

323.21

#### DESCRITORES

Planejamento urbano : Porto Alegre (RS)

711.432(816.51)

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA : Porto Alegre (RS)

711.16(816.51)

Participação popular

323.21

Bibliotecária Responsável

Elenice Avila da Silva - CRB-10/880

**REGINA MARIA POZZOBON**

**PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO:  
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL  
DE PORTO ALEGRE**

**Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca examinadora para obtenção do Título de Mestre.**

**E aprovada com louvor em sua versão final de 27 de novembro de 2008, atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.**

Professor Doutor João Farias Rovati  
Orientador

Banca Examinadora:

Professora Doutora Célia Ferraz de Souza  
Professora Doutora Soraya Maria Vargas Cortes  
Professor Doutor Benny Schvarsberg

*Para Guilherme e Diego*

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de uma longa caminhada, compartilhada com pessoas profundamente generosas, com quem sempre contei e das quais tive muito apoio e solidariedade – familiares, amigos, companheiros de militância e colegas de trabalho, a quem quero agradecer.

Um agradecimento muito especial ao professor João Farias Rovati, meu orientador e amigo, pelo estímulo constante, instigando-me ao aprofundamento teórico e prático, e exigindo-me intelectualmente nas respostas aos desafios lançados nesta pesquisa.

Ao Benny Schasberg, que sempre me incentivou a retomar os estudos e aceitou participar de minha banca. E, também, com quem tive o prazer de partilhar, no Ministério das Cidades, as esperanças, dúvidas e os desafios de estruturar políticas públicas para construção e reconstrução de cidades melhores, mais democráticas e justas.

As professoras Célia Ferraz de Souza e Soraya Maria Vargas Cortês pela pronta aceitação em participar na banca de avaliação devo um profundo agradecimento, em especial, pela leitura cuidadosa e pelas sugestões e críticas importantes para esta dissertação e para os meus trabalhos futuros.

Aos professores do PROPUR pela oportunidade de troca e aprendizado fundamentais para minha formação acadêmica.

À professora Maria Cristina Dias Lay um agradecimento especial pela confiança e amizade.

Aos colegas do PROPUR, em particular aqueles com que tive mais oportunidade de compartilhar diálogos, idéias e afetos: Ana Lúcia, Alexandre, Andrea, Geisa, Luciana, Karla, Maria Etelvina, Marina e Suzana.

À Mariluz Grando, secretária do PROPUR, pela forma atenciosa com que tem me tratado, sempre disponível para esclarecer minhas dúvidas, grandes ou pequenas.

Agradeço imensamente à Gisa Bittencourt, pelas transcrições dos testemunhos, à Caroline Heck pela revisão do texto, à Bettina Gertum Becker pelo *abstract*, à Elenice Avila da Silva pela catalogação da fonte e à Suzane Santos Pacheco pelo apoio na busca dos documentos junto à biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal.

A Maria Tereza Forttini Albano e Virginia Olga Müzell agradeço pela disposição sincera de trocar idéias em diferentes momentos desta caminhada, pela disponibilização de seus arquivos pessoais, e pelo testemunho que ofereceram de forma tão aberta sobre o processo de elaboração do PDDUA.

Meu muito obrigada a Newton Burmeister, de quem me beneficiei de seu conhecimento ao longo do processo de elaboração do PDDUA, e, também, pelo testemunho concedido.

Por intermédio da Angélica Mirinã, que me ofereceu um belo testemunho, quero agradecer a todas as pessoas que conheci no Orçamento Participativo. Esta dissertação iniciou com as indagações e o aprendizado compartilhado com essas pessoas, no acompanhamento do OP, durante quinze anos.

Ao Cláudio Gutierrez e à Jacqueline Menegassi, amigos e companheiros na luta pela Reforma Urbana agradeço pelo testemunho.

Ivânio Sanguinetti, Marilú Maraschin e Luiz Fernando Rigotti, muito obrigada pelo  
testemunho concedido.

Um agradecimento carinhoso aos meus colegas do Ministério das Cidades, em especial com quem estive cotidianamente no Departamento de Planejamento Urbano: Heloísa, Yeda, Marcel e Lídia. Aos demais colegas, dada a impossibilidade de relacionar todos, manifesto um agradecimento amplo pelo companheirismo e apoio. Assim como os muitos amigos que fui fazendo nesta caminhada de luta por uma cidade menos desigual, mais democrática e bela.

Aos meus colegas e amigos da ONG CIDADE, em particular, Adriana, Angela, Daniela, Delma, Josiane, Letícia, Lúcio, Márcia, Vera e Sérgio, com quem tive o privilégio de compartilhar um longo aprendizado sobre a participação. Agradeço as trocas tão ricas e generosas.

Aos meus pais João e Maria, e aos meus irmãos Eliza, Marisa, Cristina, Rosana e João Luiz, que muito carinhosamente torceram pelo meu sucesso nessa nova fase da minha vida.

Por fim, quem viveu todo esta caminhada comigo, compreendeu a distância física, sem deixar de me apoiar cada segundo, oferecendo todo o carinho e estímulo, foram vocês, Guilherme e Diego. A vocês o meu agradecimento e amor.



## RESUMO

Esta dissertação trata da *participação no planejamento urbano*, entendida como processo de tomada de decisão aberto à cidadania envolvendo temas que afetam a vida de grupos e indivíduos no uso e apropriação do espaço urbano. Como estudo de caso, é analisado o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). A pesquisa identifica e caracteriza seus protagonistas e os espaços de tomada de decisão, situando essa experiência de participação no embate entre abordagens racional-compreensiva e democrático-participativa e buscando qualificá-la como expressão do planejamento urbano efetivamente praticado no país. A pergunta “quem de fato participou da elaboração do PDDUA?” orientou a realização da pesquisa, que empregou diferentes procedimentos metodológicos, quantitativos e qualitativos. A experiência do PDDUA mostrou-se rica para a análise, indicando que a vontade política e o compromisso governamental são elementos fundamentais, porém insuficientes, para a prática do planejamento democrático-participativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Urbano, participação, planejamento urbano democrático-participativo, planejamento urbano racional-compreensivo, plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre.

## ABSTRACT

This dissertation discusses participation in urban planning, understood as a decision-making processes open to citizens and involving issues that affect the life of groups and individuals as to the use and appropriation of the urban space. The case studied is the development process of the Urban and Environmental Development Master Plan of Porto Alegre (PDDUA). The study identifies and characterizes the protagonists and the decision-making spaces, situating this participation experience in the confrontation between rational-comprehensible and democratic-participatory approaches, and characterizing it as the expression of how urban planning is effectively practiced in Brazil. The question "Who actually participated in the PDDUA development?" guided the study, which employed different quantitative and qualitative methodologies. The analysis of the PDDUA experience indicated that political will and government commitment are essential, albeit insufficient, elements for the practice of democratic-participatory planning.

Key-words: Urban planning, participation, democratic-participatory urban planning, racional-comprehensible urban planning, urban and environmental development master plan of Porto Alegre.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>1. O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO</b> .....	30
1.1. Técnica e política no processo de planejamento .....	35
1.2. Democracia: participação e representação .....	42
1.3. O desafio de qualificar a participação .....	47
1.4. O caso do PDDUA .....	56
<b>2. DA RESPOSTA TÉCNICA À PARTICIPAÇÃO</b> .....	58
2.1. O surgimento e desenvolvimento do urbanismo .....	59
2.2. Urbanista, um novo demiurgo? .....	66
2.3. O Estado brasileiro e a afirmação do modelo racional-compreensivo .....	74
2.4. A Constituinte e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana .....	80
2.5. A nova Constituição Federal e o Plano Diretor .....	85
<b>3. A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE</b> .....	90
3.1. Um urbanismo de técnicos e políticos .....	90
3.2. Os Conselhos e os Planos .....	93
3.3. A reavaliação do 1º PDDU .....	99
3.4. O Orçamento Participativo como experiência exemplar .....	105
3.5. O projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte .....	109
3.6. Da revisão do 1º PDDU à formulação de um novo Plano .....	122
<b>4. A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PDDUA</b> .....	124
4.1 O desenho institucional .....	125
4.2 A construção de uma metodologia de participação .....	134
4.3. Os protagonistas do processo .....	148
4.4. Visões do processo .....	163

<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>181</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>189</b>
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS .....</b>	<b>200</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>203</b>
<b>ANEXO 1 – TABELAS.....</b>	<b>204</b>
<b>ANEXO 2 – PARTICIPANTES EM ATIVIDADES DO PDDUA – 1995.....</b>	<b>214</b>
<b>ANEXO 3 – PARTICIPANTES NO 2º CONGRESSO DA CIDADE – 1995.....</b>	<b>224</b>
<b>ANEXO 4 – PARTICIPANTES EM ATIVIDADES DO PDDUA - 1996.....</b>	<b>226</b>
<b>ANEXO 5 – PARTICIPANTES EM ATIVIDADES DO PDDUA – 1997.....</b>	<b>240</b>
<b>ANEXO 6 – TESTEMUNHOS – ROTEIRO DE QUESTÕES.....</b>	<b>254</b>
<b>ANEXO 7 – TESTEMUNHOS.....</b>	<b>255</b>

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA Nº 1 - Níveis de participação: representação proposta por Sherry Arnstein .....	48
FIGURA Nº 2 - Níveis de participação: representação proposta por Archon Fung .....	54
FIGURA Nº 3 - Organograma: projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte .....	113
FIGURA Nº 4 - Reformulação PDDUA: Organograma .....	131
FIGURA Nº 5 - Linha do tempo do processo de elaboração do PDDUA: espaços de tomada de decisão .....	150

## LISTA DE QUADROS

QUADRO Nº 1 - Níveis de participação: comparativo das propostas de Sherry Arnstein e Marcel Lopes de Souza .....	50
QUADRO Nº 2 - Cidade Constituinte 1993: participação nos GTs ....	118
QUADRO Nº 3 - Participação no 1º Congresso da Cidade 1993 .....	118
QUADRO Nº 4 - Processo de elaboração do PDDUA1995 - espaços de participação .....	139
QUADRO Nº 5 - Processo de elaboração do PDDUA1996 - espaços de participação .....	155
QUADRO Nº 6 - Processo de elaboração do PDDUA1997 - espaços de participação .....	155

## LISTA DE TABELAS

TABELA Nº 1 - Processo de elaboração do PDDUA: participação total e por ano - 1995-97 .....	161
TABELA Nº 2 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes da PMPA .....	Anexo 1
TABELA Nº 3 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes da PMPA .....	Anexo 1
TABELA Nº 4 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes da PMPA .....	Anexo 1
TABELA Nº 5 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes da Universidade.....	Anexo 1
TABELA Nº 6 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes da Universidade .....	Anexo 1
TABELA Nº 7 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes da UNIVERSIDADE .....	Anexo 1
TABELA Nº 8 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes das Associações Empresariais .....	Anexo 1
TABELA Nº 9 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes das Associações Empresariais.....	Anexo 1
TABELA Nº 10 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes das Associações Empresariais .....	Anexo 1
TABELA Nº 11 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes das Associações Profissionais vinculados à temática urbana .....	Anexo 1
TABELA Nº 12 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes das Associações Profissionais vinculados à temática urbana .....	Anexo 1
TABELA Nº 13 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes das Associações Profissionais vinculados à temática urbana .....	Anexo 1

TABELA Nº 14 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes de Organizações Não Governamentais .....	Anexo 1
TABELA Nº 15 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes de Organizações Não Governamentais .....	Anexo 1
TABELA Nº 16 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes de Organizações Não Governamentais .....	Anexo 1
TABELA Nº 17 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes das Associações Comunitárias .....	Anexo 1
TABELA Nº 18 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes das Associações Comunitárias .....	Anexo 1
TABELA Nº 19 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes das Associações Comunitárias .....	Anexo 1
TABELA Nº 20 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre .....	Anexo 1
TABELA Nº 21 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre .....	Anexo 1
TABELA Nº 22 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre .....	Anexo 1
TABELA Nº 23 - Processo de elaboração do PDDUA – 1995: participação dos representantes de Órgãos dos Governos Estadual e Federal .....	Anexo 1
TABELA Nº 24 - Processo de elaboração do PDDUA – 1996: participação dos representantes de Órgãos dos Governos Estadual e Federal .....	Anexo 1
TABELA Nº 25 - Processo de elaboração do PDDUA – 1997: participação dos representantes de Órgãos dos Governos Estadual e Federal .....	Anexo 1



## LISTA DE E SIGLAS

AAI Associação dos Arquitetos de Interiores

AGAPAN Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural

AGEL Associação Gaúcha de Empresas Loteadoras

AGERT Associação Gaúcha de Empresas de Radio e TV

AREA Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura

ARI Associação Rio-Grandense de Imprensa

ASSEPLA Assessoria de Planejamento

ATL Associação de Transportadores de Passageiros de Porto Alegre

BNH Banco Nacional de Habitação

CCS Coordenação de Comunicação Social

CEEE Companhia Estadual de Energia Elétrica

CGT Central Geral dos Trabalhadores

CIAM Congrès Internationaux d'Architecture Moderne

CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

CIENTEC Fundação de Ciência e Tecnologia - RS

CMPA Câmara Municipal de Porto Alegre

COMATHAB Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação

COP Conselho do Orçamento Participativo

CP Conselho Popular

CRC Coordenação de Relações com a Comunidade

CREA-RS Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CURA Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada

CUT Central Única dos Trabalhadores

DAER Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens

DDS Distrito de Desenvolvimento Sustentável

DEM HAB Departamento Municipal de Habitação

DEP Departamento de Esgotos Pluviais

DMAE Departamento Municipal de Água e Esgotos

FASE Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FEE Fundação de Economia e Estatística

FIERGS Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

FMRU Fórum Municipal de Reforma Urbana

FNRU Fórum Nacional de Reforma Urbana

GAPLAN Gabinete de Planejamento

GP Gabinete do Prefeito

GT Grupo de Trabalho

IAB Instituto de Arquitetos do Brasil

IDS Institute of Development Studies

IPHAN Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LOM Lei Orgânica Municipal

MCidades Ministério das Cidades

METROPLAN Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

MINTER Ministério do Interior

MNRU Movimento Nacional pela Reforma Urbana

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

ONGs Organizações não governamentais

OP Orçamento Participativo

PCB Partido Comunista Brasileiro

PC DO B Partido Comunista do Brasil

PD Plano Diretor

PDDU 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PDI Plano de Desenvolvimento Integrado

PGV Programa Guaíba Vive

PMPA Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PROCEMPA Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre

PROPLAN Programa de Reavaliação do Plano Diretor

PROPAR Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura

PROPUR Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

PRR Partido Republicano Riograndense

PSB Partido Socialista Brasileiro

PT Partido dos Trabalhadores

PUC-RS Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

SAERGS Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul

SECAR Secretaria Extraordinária para Captação de Recursos

SERFAU Serviço Federal da Habitação e Urbanismo

SERGS Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul

SGM Secretaria do Governo Municipal

SINDPPD Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados - RS

SINDUSCON Sindicato da Indústria da Construção Civil

SMAM Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMC Secretaria Municipal da Cultura

SMED Secretaria Municipal de Educação

SMF Secretaria Municipal da Fazenda

SMIC Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio

SMOV Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMT Secretaria Municipal de Transportes

SPM Secretaria do Planejamento Municipal

UAMPA União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UFRGS Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da *participação no planejamento urbano*, entendida como processo de tomada de decisão aberto à cidadania envolvendo temas que, direta ou indiretamente, afetam a vida de grupos e indivíduos no uso e apropriação de um determinado território urbano.

Assim compreendida, a participação no planejamento urbano, quando ocorreu em nosso país, além de se realizar com base em modelos originados na democracia representativa, quase sempre esteve restrita a membros da elite econômica, social, política e cultural, ou daqueles que possuem reconhecido conhecimento “técnico”.

Entretanto, nas duas últimas décadas, no contexto da democratização política do país, a questão ganhou força e complexidade, sobretudo quando de fato resultou na incorporação de novos atores aos processos públicos de tomada de decisão. Temas como o da emergência de uma nova esfera pública, da incorporação da diversidade social nessa esfera e das desiguais condições de acesso ao conhecimento experimentadas pelos protagonistas desses processos ganharam importância, pautando o debate sobre a democratização do planejamento urbano.

## **A problemática da *participação* no planejamento urbano**

Nos últimos anos, no Brasil, o debate sobre a participação no planejamento tornou-se cada vez mais relevante, por diferentes ângulos. Do ponto de vista teórico, porque a banalização da noção demanda a qualificação das práticas e processos existentes. Pelo ângulo histórico, porque o inventário das práticas relacionadas ao tema pode contribuir para o seu esclarecimento. No plano social e político, porque, em alguns casos, os processos públicos e abertos de tomada de decisão de fato têm resultado na formulação de políticas mais justas, transparentes e eficientes.

A questão da participação tem sido freqüentemente evocada por urbanistas, planejadores e autoridades políticas, sobretudo no âmbito dos governos locais e regionais, relacionada à constituição de novos *espaços públicos*. Nesse sentido, especialmente a partir da promulgação da nova Constituição Federal, cresceu a expectativa de que, por meio da participação cidadã, seria possível reverter o padrão dominante de planejamento e gestão das políticas públicas.

Entretanto, mesmo considerada um item fundamental da agenda política já há alguns anos, o tema da participação no planejamento urbano ainda é pouco explorado, tanto com relação a seus efeitos como relativamente a seus fundamentos.

Situações complexas, como as que caracterizam os processos participativos no planejamento urbano, desafiam a pesquisa, sobretudo porque pouco se conhece sobre a qualidade dessas experiências e pouco se reflete sobre suas efetivas implicações para o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade.

No Brasil, a prática de um planejamento de corte *racional-compreensivo* ainda prepondera sem maiores questionamentos, mesmo após as mudanças ocorridas nos campos político e jurídico, com a nova Constituição Federal (1988) e com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001). O debate sobre esse modelo de planejamento, que integra a problemática dessa dissertação, ganhou particular importância a partir da regulamentação do capítulo da política urbana, pelo Estatuto da Cidade, no qual se estabeleceu a exigência legal da elaboração e implementação de planos diretores municipais com a participação da sociedade.

Desse ponto de vista, dialogando com o enfoque *racional-compreensivo*, a dissertação problematiza as concepções e experiências brasileiras recentes no campo do planejamento *democrático-participativo*. Para tanto, analisa o *processo* de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), ocorrido entre 1995 e 1997, na busca de elementos que contribuam para qualificar a participação no planejamento urbano efetivamente praticado no país. No estudo desse processo, tomado como expressão de certo embate entre os modelos *racional-compreensivo* e *democrático-participativo* de planejamento urbano, foram inventariados e analisados seus protagonistas e espaços de tomada de decisão.

### **O PDDUA como objeto de estudo**

A elaboração do PDDUA é posterior à promulgação da Constituição que, como sabemos, valorizou a participação e os planos diretores; porém, deu-se antes da aprovação do Estatuto da Cidade. De certa maneira, entretanto, como será mostrado ao longo da dissertação, o caso analisado antecipou a experimentação de instrumentos e procedimentos reivindicados desde os anos 1980 pelo Movimento

Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), posteriormente incluídos naquele documento legal.

Por outro lado, como já foi observado acima, a elaboração do PDDUA ocorreu após a aprovação da nova Constituição, que estabeleceu a obrigatoriedade dos planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes, quando se intensificou o debate sobre os rumos do planejamento urbano no Brasil. Acrescenta-se que, no caso específico de Porto Alegre, a *metodologia* que orientou o processo de elaboração do plano diretor encontraria uma de suas mais importantes referências no Orçamento Participativo (OP), experiência implementada pela municipalidade em 1989 e também fortemente pautada pelo ideário da participação.

Enfim, por sua história e dinâmica social, Porto Alegre acumulou experiências que fizeram da cidade, senão um caso exemplar, um objeto dos mais interessantes para a análise e qualificação da participação no processo de planejamento urbano.

A opção pelo estudo do PDDUA tem origem também em experiências vividas pela autora deste trabalho, como profissional e como cidadã. Nesse sentido, fez-se presente, especialmente, uma lembrança. Quando da elaboração do PDDUA, um sentimento parecia ser compartilhado por muitos protagonistas daquele processo: o de que a participação – vontade claramente expressa por diferentes atores, por governantes, técnicos, membros de diversas organizações da sociedade civil e tantos outros – estava produzindo “algo diferente” para o planejamento de Porto Alegre.

Contudo, a escolha do caso, mais do que retratar uma preocupação individual com uma realidade próxima e imediata, expressa a vontade de resgatar um esforço coletivo. O que se quer é contribuir para a análise dos deslocamentos discursivos e conceituais presentes no debate sobre o planejamento urbano, das limitações do

planejamento democrático-participativo e das perspectivas positivas que eventualmente aponta para o planejamento urbano de um modo geral e mesmo para o aprofundamento da democracia no Brasil.

A conjuntura que envolve a elaboração participativa do PDDUA igualmente foi instigante na sua problematização, estimulando a realização do inventário dessa experiência e uma reflexão crítica sobre as potencialidades da construção coletiva de planos e de políticas de planejamento urbano.

Em termos gerais, assim situamos o processo de elaboração do PDDUA como objeto de estudo: trata-se de uma experiência rica em dados e referências, que nos possibilita compreender a complexidade histórica e teórica da participação no planejamento urbano e que nos proporciona uma oportunidade de qualificá-la no contexto brasileiro. Acredita-se que essa abordagem contribui para problematizar a própria noção de participação e mesmo os fundamentos do enfoque democrático-participativo. Nesse sentido, o estudo de caso foi construído em torno de dois objetivos principais: qualificar a experiência do PDDUA, através da identificação dos protagonistas do processo, de seus vínculos institucionais e inserções nos espaços decisórios; e, com base nos resultados deste estudo, contribuir para a reflexão sobre os dilemas teóricos (e também ideológicos) vividos pelo planejamento urbano no Brasil.

Com relação ao primeiro aspecto, entende-se que a pesquisa, a partir da análise de uma experiência concreta, pode contribuir para aprofundar o conhecimento dos dilemas e desafios da participação no planejamento urbano. A construção de referenciais empíricos, neste campo, é muito importante, na medida em que, mobilizados para uma avaliação mais precisa de dinâmicas dessa natureza,



ainda são escassos os estudos de caso e relativamente frágeis os referenciais teórico-metodológicos.

O resgate e a análise das respostas dadas pela sociedade – certamente diferenciadas em função das disponibilidades e dos vínculos institucionais dos protagonistas do processo – ao apelo à participação na elaboração do PDDUA são também um convite à reflexão sobre tais momentos da práxis social. Especialmente porque o discurso do *saber técnico*, predominante no planejamento urbano, muitas vezes aparece como barreira à participação ampla, o que reforça a necessidade da análise rigorosa das experiências realizadas nessa direção.

A cidade é uma construção coletiva e aos cidadãos brasileiros é assegurado o *direito* de participar do seu planejamento. Contudo, dada a complexidade dos processos participativos, marcados pela presença de diferentes visões de mundo, por interesses diversos e contraditórios, compreende-se que evidentemente essa participação não ocorre sem problemas. Para o planejador comprometido com tal direito, essas dificuldades representam desafios a serem superados pela ação e pela reflexão coletivas, através do esforço que procura transpor os limites do enfoque normativo em direção à análise crítica da realidade.

### **A pesquisa empírica**

Tendo por base a problemática e os posicionamentos acima resumidamente apresentados, a pesquisa foi orientada por uma pergunta central: *quem de fato participou da elaboração do PDDUA?*

Para responder a esta questão, diferentes procedimentos metodológicos foram explorados, quantitativos e qualitativos, sempre articulados ao referencial

teórico, de forma a contemplar, dentro do possível, os diversos aspectos constitutivos do objeto de estudo.

Inicialmente, buscou-se o refinamento teórico na construção do problema, com o intuito de situar a importância do caso analisado para o aprofundamento crítico da questão da participação no planejamento urbano. Neste sentido, a pesquisa documental serviu para recuperar o processo de elaboração do PDDUA, resultando em breve estudo de corte historiográfico, onde são resgatados seus principais momentos, eventos e protagonistas. O objetivo foi identificar – em grandes linhas, mas da maneira mais rigorosa possível – aspectos teóricos e históricos fortemente relacionados à pergunta principal e à caracterização dos espaços públicos abertos à participação.

Um segundo procedimento foi utilizado, de natureza quantitativa, visando a identificação dos protagonistas e de seus diferentes espaços de atuação, decisórios ou não, com a determinação da frequência da participação. Procurou-se, dessa maneira, caracterizar a intensidade e o modo de inserção dos protagonistas no processo decisório.

Outro procedimento diz respeito à coleta de testemunhos, envolvendo protagonistas que de alguma maneira retratam a composição dos atores presentes nos espaços de participação analisados: representação política, técnica, técnico-política, do poder legislativo, da sociedade civil, de instituições vinculadas a grupos profissionais, setores empresariais e movimentos populares. Embora não tenha resultado da aplicação de critérios estatísticos, essa amostra serviu ao seu objetivo metodológico: o de contribuir para complementar, relativizar ou confirmar as análises produzidas com base na documentação e nos dados levantados. Explicações mais

detalhadas sobre esses procedimentos metodológicos serão apresentadas ao longo da dissertação.

### **Problema e resultados da pesquisa**

A exposição do problema, do objeto de estudos e dos resultados da pesquisa foi organizada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo são apresentadas a fundamentação teórico-metodológica e os critérios que orientaram a mensuração e qualificação da participação no processo de elaboração do PDDUA.

O segundo capítulo resume a trajetória histórica do urbanismo e do planejamento urbano sobre a qual se assenta o objeto de estudo. Para isso, são apresentadas, em breves linhas, as teorias e ações que resultaram na consolidação do planejamento urbano racional-compreensivo como modelo dominante, desde a emergência dos *problemas urbanos*, no século XIX, ao debate recente – às lutas dos movimentos sociais pela reforma urbana e à aprovação do Estatuto da Cidade.

No terceiro capítulo faz-se uma síntese do planejamento urbano praticado na cidade de Porto Alegre, desde suas expressões pioneiras, na gestão de José Montaury, passando pela instituição do primeiro Conselho do Plano Diretor (1939) e pelo processo que levou à instituição do Orçamento Participativo e do projeto Cidade Constituinte, que deflagra o processo de elaboração do PDDUA.

No quarto capítulo, esse processo – sua metodologia, desenho institucional, espaços de debate e tomada de decisão, protagonistas – é descrito e analisado. Aplicam-se ali os critérios de qualificação da participação propostos no primeiro capítulo, considerando-se, de modo especial, os vínculos institucionais dos

participantes e a relação desses com o processo decisório. Distinguem-se os espaços de tomada de decisão daqueles de caráter mais informativo e consultivo e, com base em testemunhos, são apresentadas diferentes visões do processo.

Por último, nas conclusões, são resumidos os resultados da pesquisa e sugerem-se pontos para a continuidade do trabalho e novas reflexões.

### **Fronteiras e horizontes**

Ao concluir esta dissertação, tornou-se ainda mais evidente para a autora a complexidade do processo e tema analisados – a participação no planejamento urbano. E aqui se faz necessário salientar que, entre as principais características do planejamento urbano destaca-se sua natureza interdisciplinar. A amplitude e diversidade dos saberes envolvidos no tratamento deste campo do conhecimento remetem à difícil questão de como identificar os recortes e aspectos teóricos mais apropriados à análise.

Frente a tal complexidade, sempre presente nesta área de pesquisa, e diante do desafio de buscar um melhor entendimento de uma determinada realidade, certos aspectos do problema não puderam ser tratados com profundidade. Assim, escolhas foram realizadas, com a consciência dos limites e das possibilidades de análise do objeto estudado. Neste rol inclui-se, por exemplo, o debate teórico-conceitual relativo às noções de Estado e sociedade. Embora essa questão não tenha sido destacada ao longo da dissertação, é indispensável pelo menos registrar que a autora reconhece a importância determinante para a análise dos processos de participação no planejamento urbano, dos vínculos estabelecidos entre o Estado e a sociedade. Trata-se de reflexão que remete para a caracterização tanto do “Estado”

abordado quanto dos conflitos sociais envolvidos na definição das políticas públicas. Nesse sentido, a opção pela análise do PDDUA é também decorrência da percepção inicial da existência de uma proposta participativa diferenciada para o planejamento urbano, que se explicitava no direcionamento prioritário aos excluídos da tomada de decisão, numa articulação para além do Estado burguês.

O tema tratado nesta dissertação evidentemente também não foi esgotado no plano empírico. Houve limites na obtenção dos dados e de documentos que pudessem ser utilizados para uma melhor compreensão do processo analisado. Entretanto, os desafios e problemas revelados no estudo do PDDUA sugerem a possibilidade de continuidade da pesquisa, com novos e variados enfoques. Nessa linha, um caminho identificado, e que poderá ser trilhado num futuro breve, é o da construção de uma história da participação no planejamento urbano, buscando a qualificação dos vínculos teóricos e práticos da questão com os projetos atualmente em curso e, particularmente, com a utopia da reforma urbana.

## CAPÍTULO 1

### O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

*Ninguém pode estar no mundo, com o mundo e com os outros de forma neutra.*  
Paulo Freire, 1996.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira, ocorrido no final dos anos 1980, criou uma grande expectativa em torno do potencial transformador da chamada *democracia participativa*. Promulgada em 1988, a nova Constituição Federal acolheu como legítima a reivindicação de abertura e ampliação dos espaços de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Desde então, respondendo a demandas por maior controle social sobre o Estado e por maior poder de decisão sobre as políticas públicas, foram instituídos diversos mecanismos de participação direta ou semi-direta, como os conselhos, as iniciativas populares, as audiências públicas, complementares aos instrumentos tradicionais da democracia representativa.

Entretanto, a experiência de construção democrática brasileira evidentemente não é um processo linear, mas “desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos”, nas palavras de Evelina Dagnino (2002b, p. 10). Trata-se de um “processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos

que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites do processo” (ibid, p.10). Nesse sentido, mudanças visando à democratização da relação Estado/Sociedade resultam sempre da correlação de forças que concede (ou não) à sociedade civil “um poder efetivo na definição dos formatos institucionais que possibilitam a sua atuação” (DAGNINO, 2002c, p. 295). Para Dagnino, as estruturas de participação com formato institucional mais igualitário muitas vezes “sofrem resistências e hostilidades por parte dos ocupantes do aparato de Estado”, caracterizando espaços democráticos isolados inseridos em contexto conservador sustentado por uma estrutura estatal ainda marcada pelos “traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição” (ibid, p.294). Por essa razão, tais processos tanto poderiam resultar no aparecimento de “mera estrutura governamental adicional quanto na constituição de espaços públicos com atores coletivos e sujeitos políticos autônomos” (ibid, p. 294).

Ao tratar do mesmo problema, Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002) apontam como central para a democratização da relação Estado/Sociedade, a possibilidade de “inovação”, isto é, “da participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios”, destacando que tais processos implicam na “inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político” (ibid,p. 59).

Na definição de Ana Clara Torres Ribeiro, o planejamento, “como ação de natureza estratégica e projetiva, é, em sua essência, um fato político” (2008, p. 1). Sendo assim, o debate sobre as práticas do planejamento urbano, historicamente, associa-se estreitamente ao debate sobre as possibilidades de democratização da relação Estado/Sociedade. No Brasil, uma das hipóteses que reflete essa afirmação

supõe que o planejamento urbano vive um ciclo transitório, por um lado pautado pela presença, ainda importante, do modelo *racional-compreensivo* e, por outro, pela emergência e afirmação do planejamento *democrático-participativo* – ciclo este que, por ser muito recente, demanda o aprofundamento da reflexão sobre a *qualidade da participação* de fato alcançada nas experiências concretas reivindicadas pela segunda perspectiva.

De acordo com Leonie Sandercock (1998, p.169-170), o modelo racional-compreensivo, tradicional ou integrado teve sua origem conceitual no Iluminismo. Desenvolvido e exportado pela Universidade de Chicago, após a II Guerra Mundial, seus teóricos orientaram suas abordagens com base em uma convicção: a possibilidade de uma maior racionalidade na tomada de decisão sobre políticas públicas. A primeira proposta nesta direção foi desenvolvida por Herbert Simon, em 1945, a partir de um modelo sinóptico de tomada de decisão. Para os teóricos do modelo racional-compreensivo, a tecnologia e as ciências sociais poderiam fazer o mundo funcionar melhor e o planejamento seria uma importante ferramenta para o progresso social.

A *participação* aparece como elemento central das proposições críticas ao planejamento racional-compreensivo – como é o caso do planejamento democrático participativo – e, por essa razão, como foi dito acima, demanda uma leitura mais apurada de sua *qualidade*, de modo a desvelar o grau de renovação e resistência existente num campo tão marcado pela presença do técnico.

Experiências participativas recentes realizadas no Brasil e em vários países, relacionadas à elaboração de orçamentos municipais e planos diretores, vêm contribuindo para alimentar o debate contemporâneo sobre a problemática do planejamento urbano a partir dessa ótica *democratizante*. Essas experiências têm



sido analisadas por inúmeros pesquisadores<sup>1</sup>, que tratam tanto da possibilidade de constituição de espaços públicos com real capacidade decisória, como do papel desempenhado pela participação política na formulação e desenvolvimento de políticas públicas.

No entanto, o debate sobre o planejamento urbano apresenta dificuldades conceituais importantes, a começar pela multiplicidade de terminologias e significados que se expressam tanto no meio acadêmico como no senso comum. Como observou Rômulo Krafta, antes de tudo é preciso reconhecer “a vasta amplitude do território teórico implícito no termo planejamento urbano, aparentemente em constante fragmentação e redefinição de suas fronteiras” (1994, p. 2). Exemplo disso é o emprego de termos como *planejamento urbano*, *urbanismo* e até mesmo *plano diretor*, como se sinônimos fossem (VILLAÇA, 1999, p.191).

O problema conceitual torna-se ainda mais difícil quando incorpora o debate sobre a natureza *técnica* ou *política* do planejamento urbano, ou sobre a articulação dessas duas dimensões do processo. A experiência histórica tem demonstrado que, no processo de planejamento, articulam-se diversos atores, políticos e técnicos, pautados pela defesa de diferentes projetos sociais, numa combinação de interesses, idéias, valores e princípios nem sempre pertinentes no plano ideológico. Assim, por exemplo, em Porto Alegre, a defesa do projeto de lei do Solo Criado, aprovado em 1994, reuniu técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e de organizações não governamentais (ONGs), lideranças de movimentos populares e

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo: Rebecca Abers (1996, 2000), Leonardo Avritzer (1997, 2002), Sérgio Gregório Baierle (1992), Soraya Vargas Côrtes (1995, 2005), Heloisa Soares de Moura Costa (2003), Márcia Ribeiro Dias (2002), Evelina Dagnino (1994, 2002, 2004), Luciano Fedozzi (2000), Archon Fung e Erik Olin Wright (2001), Elizete Menegat (1995), Boaventura de Souza Santos (2002), Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002), Marcelo Kunrath Silva (2001), Aaron Schneider e Benjamin Goldfrank (2002), Luciana Ferreira Tatagiba (2003).

um vereador do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Lauro Hagemann. Na ocasião, este vereador e o representante do SINDUSCON, Zalmir Chwartzmann, assinaram artigo publicado em jornal local, intitulado “O pacto do Solo Criado”<sup>2</sup>, onde celebravam a possibilidade de, mesmo com visões de mundo distintas, compartilharem e defenderem um projeto comum em favor da cidade.

Entre os argumentos que se conformam nesse processo, alguns aparecem como reações e resistências relacionadas ao *discurso competente* daqueles que detêm um conhecimento técnico-científico, os especialistas do urbano. Nas palavras de Marilena Chauí:

O discurso competente confunde-se (...) com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (2006, p.19)

Ressalte-se que este debate não é novo. Desde os gregos antigos, a participação da população na tomada de decisões sobre a cidade é debatida. Nos diálogos de Platão (2002, p. 63), uma interessante discussão é desenvolvida por Protágoras e Sócrates acerca de quem deveria participar da administração das cidades, se somente os especialistas ou o conjunto dos cidadãos, sendo que ao final eles concluem pela segunda opção. O que testemunha que esse é um tema recorrente e complexo, em razão das relações sociais, culturais, econômicas e políticas que envolvem as transformações no espaço e na vida urbanas.

O debate sobre a natureza técnica ou política do planejamento urbano, produzido ao longo do século XX, revela alguns caminhos que nos ajudam a compreender como se desenvolveram certas tensões e como estas se refletiram em

---

<sup>2</sup> HAGEMANN, Lauro e CHWARTZMANN, Zalmir. O pacto do solo criado. Correio do Povo. 1995, p.4.

determinadas construções teóricas. Assim como nos conduz, a partir do reconhecimento da trajetória de algumas concepções, a confrontá-las com as diferentes perspectivas do planejamento, atual e futuro.

### **1.1. Técnica e política no processo de planejamento**

Toma-se, inicialmente, o significado de planejamento no seu sentido *lato*, como sugerido por Marcelo Lopes de Souza:

(...) planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno, (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. (2003, p. 46)

De forma sucinta, compreende-se que o planejamento é uma atividade que remete ao futuro, mas que se ancora no presente de uma determinada realidade sobre a qual se deseja atuar, para torná-la melhor ou para despertar suas potencialidades. O desafio da tarefa de planejar “é o de realizar um esforço de imaginação do futuro”; por isso “não deve haver sombra de dúvida quanto ao fato de que o planejamento necessita ser referenciado por uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do quadro atual – ou seja, por um esforço de prognóstico” (ibid, p.7).

Entretanto, para além da projeção de ações futuras, relacionada ao aspecto instrumental advindo do conhecimento técnico e científico, o planejamento implica em tomada de decisão sobre o que (e também como, com quem, para quem, quando e onde) fazer para se alcançar no futuro os resultados desejados hoje. Essa discussão, portanto, reporta à relação entre planejamento e política, que para alguns

seria antagônica e, para outros, complementar, em razão do entendimento de que as duas atividades envolvem a tomada de decisão.

Todavia, se poderia identificar a coexistência de pelo menos duas instâncias decisórias, uma política e outra administrativa-instrumental, que se manifestam em atividades diferenciadas, mas inter-relacionadas no exercício da tomada de decisão no planejamento. Como argumenta Maria Elaine Kohlsdorf:

(...) [A] política exprime-se pelo poder, produzindo e alocando comandos segundo os diferentes setores do complexo social (econômico, cultural, etc.), e pressupõe certos processos decisórios, dos quais resulta. Significa, por outro lado, que certos atores (grupos ou classes sociais) conseguiram, em um determinado grupo social ou instituição, definir metas e objetivos a serem atingidos, e também que aqueles estão investidos de poder decisório. A implementação da política definida por tais atores (ou seja, o grupo ou classe social dominante) tem seus meios e instrumentos consubstanciados no que se chama administração. (1976, p. 7)

Nessa perspectiva, a tomada de decisão, a definição e execução de políticas públicas, na esfera do planejamento, se realizariam pela estrutura administrativa, sustentada pela racionalidade. Para Rainer Randolph, “a trajetória do planejamento (capitalista) – seja enquanto prática seja como da elaboração de idéias – demonstra que sua característica principal foi a sua racionalidade instrumental e abstrata”. (2007, p. 5)

No que diz respeito ao planejamento no âmbito do Estado, a racionalidade implica numa relação entre o uso adequado dos recursos públicos e o processo de tomada de decisão, o que teria conferido um papel essencial às determinações técnicas e às proposições por ela oferecidas. O destaque aos fatores técnicos em detrimento de fatores sociais, políticos e culturais, teria “conduzido a uma idéia de planejamento como sendo uma técnica neutra” e à predominância nos processos decisórios dos especialistas, daqueles que possuem o *saber competente* (NAMUR, BOEIRA, 2005, p. 4). Essa conjugação de fatores colocaria o planejador em posição de destaque no processo decisório: primeiro, pela posse de conhecimento e saber

especializados, que o tornaria mais apto a elaborar diagnósticos e a propor soluções adequadas; segundo, pelo acesso privilegiado às informações no interior da própria estrutura administrativa do Estado.

Nesse movimento que posiciona o técnico (*do* e *no* planejamento) no centro do processo decisório fundamenta-se a instituição de uma relação de poder pela racionalidade, como argumenta Bent Flyvberg: “interações entre racionalidade e poder tendem a estabilizar relações de poder e freqüentemente até mesmo constituí-las”.<sup>3</sup> (2003, p. 324). (tradução livre da autora)

O debate sobre tal assimetria de poder produzida pela inflexão do discurso racionalista, do predomínio do técnico sobre o político, vem produzindo alguns esforços críticos no sentido de construir novas abordagens. Contudo, há diferenças significativas na forma como cada uma dessas abordagens interpreta o processo decisório no planejamento. Assim, o reconhecimento dessas duas dimensões não significa necessariamente uma rejeição ao planejamento racional-compreensivo e a adesão automática, ou uma aproximação de propostas democratizantes do planejamento, na qual se pressupõe que haveria uma maior inclusão de atores múltiplos investidos com poder de decisão.

Posicionando-se por processos democráticos, Sergio Buarque defende que o planejamento se sustenta na idéia de um processo de tomada de decisão coletivo, no qual haveria uma “negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros da sociedade que planeja, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro”. (2002, p.81)

---

<sup>3</sup> “interactions between rationality and power tend to stabilize power relations and often even constitute them”

Buarque entende que o processo de tomada de decisão no planejamento incorpora tanto a dimensão técnica quanto a política, porém centraliza-se na inter-relação dos diferentes atores na construção de um planejamento compartilhado:

(...) não se trata de qualquer processo de decisão, mas de uma forma estruturada e organizada de seleção das alternativas. E, portanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. O planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma síntese técnico-política. Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição passa por interesses e negociações entre atores sociais. (ibid, p.82)

O planejamento no qual predominam os modelos racionais é criticado por Souza (2003a), embora este reconheça a necessidade de uma avaliação da realidade a ser transformada e, portanto, da incorporação da dimensão técnica. Em sua crítica, Souza retoma a questão da racionalidade. Ele ressalta a complexidade envolvida na projeção de uma realidade e questiona aqueles que se utilizam da construção de cenários com a pretensão de abarcar completamente uma dada combinação de acontecimentos futuros – ou, ao contrário, com uns poucos cenários, pretendendo esgotar todas as possibilidades quanto ao futuro.

O desafio (...) é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, freqüentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado. (2003a, p. 48)

Souza (op.cit., p.176) defende um enfoque *autonomista* do planejamento, apoiado no pensamento de Cornelius Castoriadis – que apregoa a construção de uma sociedade que se auto-governa conscientemente, constituída por indivíduos com capacidade de realizar escolhas com liberdade, responsabilidade e conhecimento de causa, nos processos decisórios a que esta sociedade se propõe.

Contudo, ressalta que “o desafio de conquista da autonomia deve ser encarado como um processo histórico complexo, no qual a ‘autonomia’ (e heteronomia) poderá assumir diferentes graus, que na prática existem ou podem existir” (ibid, p.177). Nesse sentido, Souza admite “a possibilidade do aparelho de Estado, dependendo da conjuntura e da constelação de forças, protagonizar ações e implementar políticas públicas que conduzam a um aumento do grau de autonomia dos desprivilegiados” (ibid, p. 177), como, para ele, seria o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porém, entende que a visão de participação popular, a partir dessa perspectiva autonomista, deverá, mesmo numa sociedade heterônoma, “ser radicalizada ao máximo”, para além da democracia participativa. Este, segundo ele, “é um eufemismo recorrente no meio do ‘planejamento politizado’ brasileiro, designando a democracia representativa temperada com alguns mecanismos de participação direta da população” (ibid, p. 177-178).

Como exemplo de uma concepção diversa das anteriores, Rômulo Krafta descreve, a partir de uma visão sistêmica, um *modelo genérico* de planejamento urbano no qual assume “a existência de dois sub-sistemas ou circuitos: o circuito de instrumentação e o circuito da decisão” (op.cit., p. 3-7). Neste modelo, o circuito da instrumentação seria informado por uma determinada visão de mundo ou sistema de valores, com influências sobre a formulação de hipóteses com vistas à transformação de uma determinada realidade, e uma estreita dependência do contexto cultural. Na exploração de possibilidades descortinadas pela descrição-prescrição da realidade se adicionaria à predição um fator propositivo, comprometido ou não com sistemas de valores vigentes no interior do processo. No processo de *otimização das ações*, com vistas à transformação de uma determinada realidade, se avaliaria, “numa hipótese de maior simplicidade modelística, as diversas

proposições à luz de critérios de valores dados, ou em situações de maior refinamento, se geraria internamente ao sistema um conjunto de propostas mais adequadas a obter os objetivos fixados” (ibid, p. 6).

Já o circuito de decisão teria um padrão de comportamento próprio das estruturas que constituem o processo, no qual “os diversos componentes interagem mutuamente livres de hierarquias” (ibid, p. 6). Entretanto, todo o processo partiria de uma visão de mundo já elaborada, implícita ou explicitamente, que se expressaria por um sistema de valores básicos. Além disso, o sistema abrigaria uma forma flexível de representação no processo decisório, mas que seria influenciada pelo número e natureza dos participantes e pelo âmbito das relações institucionais no qual o processo se desenvolve.

Ao final, se avaliariam alternativas a partir de aproximações dos dois circuitos, “entre parâmetros de medida de performance e parâmetros de medida de valor, definidos previamente no processo” (ibid, p. 7). Com a definição dos objetivos, se daria a tomada de decisão, a partir de procedimentos de escolha e priorização das alternativas possíveis a serem perseguidas e alcançadas. Em função das restrições criadas ao longo do processo, tal decisão seria tomada com muita precisão, e, afastaria a necessidade de alterações futuras.

Para uma maior compreensão do pensamento de Krafta (s.d, p. 3) é importante resgatar suas reflexões sobre a influência no planejamento urbano das diferentes visões de mundo expressas pelos agentes sociais. Em suas considerações, Krafta relaciona os conceitos de *egoísmo*, *altruísmo* e *cooperação*, presentes nessas visões de mundo, com os processos de transformação urbana. Julga que a “co-presença dessas diferentes visões de mundo produziria um contexto político problemático para o desenvolvimento de iniciativas de planejamento e



gestão urbana (op.cit. p. 1). Pressupõe, também, que a motivação desses agentes “poderia ser mapeada segundo uma escala que vai do puro egoísmo”, redução do interesse social à conveniência pessoal, “ao puro altruísmo”, convergência para o interesse coletivo. A colaboração se daria nos pontos próximos aos extremos, no do egoísmo, a negativa e, no do altruísmo, a positiva.

Para Krafta, “o agente egoísta é o agente econômico racional, que ao perceber as conseqüências de um plano urbano, agirá no sentido de preservar seu interesse pessoal” (ibid, p. 3). Enquanto que, o agente altruísta “verá os planos urbanos como oportunidades de se aproximar de uma unidade e harmonia sócio-espacial”. E acrescenta:

(...) verdadeiramente altruísta só existe um agente, que é o técnico de planejamento; seu altruísmo decorre do fundamento ético da profissão que legitima o planejamento pela busca da eficiência e equidade dos sistemas urbanos. Os urbanistas, apesar de também serem indivíduos suscetíveis de egoísmo, sublimam sua identidade individual ao serem forçados a crer não apenas na possibilidade, mas também na necessidade de uma cidade justa e eficiente, e esses são seus altos e nobres, ainda que utópicos objetivos. Assim como o urbanista, outros agentes desenvolvem objetivos altruístas em paralelo aos que, como indivíduo, mantém ao longo da vida. Diferentemente do urbanista, entretanto, outros agentes subordinam suas atitudes altruístas a interesses egoístas. Assim é com empresários, políticos, militantes partidários e muitos outros, inclusive membros ordinários da comunidade, individualmente ou reunidos em grupos. Nestes casos, os objetivos parecem diversos e plurais, entretanto nada mais são do que ampliações de interesses egoístas (op.cit, p. 3-4).

Desta forma, o autor confere neutralidade valorativa ao *urbanista* ou ao *técnico de planejamento*, vendo nele o único ator capaz de assumir uma posição de relativa independência em face de seus próprios valores e motivações ideológicas. De certa maneira, essa construção teórica retoma a representação tradicional do planejador urbano, tal como se manifestava no planejamento racional-compreensivo.

Para Raine Mantysalo, os teóricos do planejamento racional-compreensivo, a exemplo dos seguidores do modelo de pensamento da ciência clássica, se consideram observadores neutros da vida urbana e de seus vários problemas, o que

supõe a dissociação do observador em relação ao observado. E que, por meio de uma profunda análise seria possível prever, no longo prazo, o desenvolvimento das cidades e, então, elaborar um *master plan* com grande exatidão para conduzir seu desenvolvimento (2004, p. 2).

Enfim, segundo os teóricos do planejamento racional-compreensivo, o planejador urbano, a partir da utilização do método científico, saberia definir o que é melhor para o conjunto da sociedade. Supõe-se, dessa maneira, que esse técnico, a partir dos seus próprios valores, pode atuar à margem do jogo político de interesses envolvidos no planejamento de uma cidade.

Os autores citados, filiados a tradições de pensamento distintas, se aproximam quando afirmam a existência das dimensões instrumental e decisória, ou seja, técnica e política, todavia, as caracterizam diferentemente, em particular, quanto à intensidade da participação e ao papel de cada um dos atores envolvidos no processo decisório.

## **1.2. Democracia: participação e representação**

Embora a experiência democrática brasileira apresente avanços, tendo como marco formal a Constituição de 1988, que assegurou várias conquistas, é ainda muito recente e pouco disseminada a prática de processos participativos no âmbito do planejamento urbano.

No plano conceitual, toma-se como ponto de partida que a democracia participativa supõe o envolvimento direto de cidadãos na tomada de decisão sobre

assuntos de interesse público, associando participação cidadã a uma perspectiva de *empowerment*, como argumenta Rebecca Abers:

Isto é, participação não é só uma questão de transferir responsabilidades públicas aos grupos cívicos, mas também de aumentar o controle cidadão sobre o Estado e melhorar a capacidade desses cidadãos (pessoas comuns) compreenderem e decidirem sobre questões que afetam suas vidas, de maneira geral. Por um lado, fóruns de democracia direta são espaços, onde tradicionalmente grupos excluídos podem ter acesso ao Estado tomando decisões que afetam suas vidas, o que normalmente seria realizado por seus representantes. Com isso, aumenta o controle que os cidadãos têm sobre o governo. Ao mesmo tempo, a participação contribui para o desenvolvimento político dos indivíduos. Fóruns participativos propiciam um ambiente no qual as pessoas podem ganhar capacidades, conhecimento e organização, que as ajudam a controlar o Estado mais eficazmente e, a responder aos seus próprios problemas sem a interferência do Estado. Muitos autores argumentam que a participação não apenas promove o desenvolvimento individual, mas também estimulam a consciência social e política. Como as pessoas discutem suas posições sobre questões específicas com os outros, elas saem de uma visão estreita de seus próprios interesses para uma perspectiva em que se consideram as necessidades e os interesses coletivos. Não é surpresa que governos e círculos políticos, com programas de tipos radicalmente diferentes, são chamados de “participativos”. A maioria deles, no entanto, provavelmente não poderia ser descrito como contribuindo para o *empowerment* da população pobre. Políticas participativas diferem de acordo com quem são os convidados a participar, as tarefas nas quais eles estão envolvidos, e o poder de tomada de decisão que esses participantes têm.<sup>4</sup> (2000,p. 5-6) (tradução livre da autora)

Segundo Marilena Chauí, “estamos acostumados a aceitar a definição liberal da democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais” (2005, p. 23). Para essa concepção liberal, a democracia se resumiria a

---

<sup>4</sup> That is, participation is not only a matter of transferring public responsibilities to civic groups but also about increasing citizen control over the state and of improving the capacity of ordinary people to understand and decide about issues affecting their lives more generally. On the one hand, direct democratic forums are spaces where traditionally excluded groups can gain access to the state, making decisions affecting their lives that would normally be made by their representative. It thereby increases the *control* citizens have over government. At the same time, participation contributes to the political *development* of individuals. Participatory forums provide an environment in which people can gain skills, knowledge, and organizing capabilities that help them both to control the state more effectively and to respond to problems themselves without the state's interference. Many authors further argue that participation not only promotes individual development but also fosters social consciousness and political community. As people discuss their position on particular issues with others, they step out of their narrow understanding of their own self-interests into a perspective that takes collective needs and interests into account as well. It is not surprising that in government and policy circles; radically different types of programs are called “participatory” Most of them, however, probably could not be described as contributing to the *empowerment* of poor people. Participatory policies differ according to *who* is invited to participate, the *tasks* participants are engaged in, and the decision-making *power* that participants

um regime político marcado pela idéia da representação, no qual a cidadania é definida por direitos civis como o da organização em partidos políticos e da escolha dos representantes em processo eleitoral.

Contrapõe-se à concepção liberal, segundo Chauí, o pensamento de esquerda fundado na compreensão do social como “luta de classes”. Este pensamento teria redefinido o conceito de democracia, negando-se a considerá-la apenas um regime político: “Na concepção de esquerda, a ênfase recai sobre a idéia e a prática da participação, ora entendida como intervenção direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes” (ibid, p. 23-24). Portanto, concordando com a autora, tem-se aqui o entendimento de que as formas de democracia participativa envolvem cidadãos na tomada de decisão e deliberação.

Ao tratar do conceito de *deliberação*, Rosemary McGee o define como “um mecanismo que enriquece a democracia participativa” (2003, p. 18). E, citando Edward Weeks, acrescenta: “democracia deliberativa enfatiza ‘trazer à tona ampla participação pública em um processo que fornece aos cidadãos uma oportunidade para considerar os assuntos, ponderar alternativas e expressar julgamentos sobre que política ou candidato é preferido’” (ibid, p.18).

Entretanto, é importante considerar que novas abordagens dedicadas à análise dos processos de reconfiguração e alargamento da representação política estão emergindo no debate atual sobre democracia. Adrián Gurza Lavalle e Cícero Araujo associam essas novas abordagens a dois motivos: em primeiro lugar, elas resultariam da “crise do Estado de Bem-Estar e do abandono do desenvolvimentismo no plano das políticas econômicas” (2006, p. 9), que levaram ao desgaste dos pressupostos distributivistas das democracias de massa e

ocasionaram transformações importantes do mercado de trabalho, como a sua crescente informalização e precarização. Tudo isso debilitando tanto a estrutura do sindicalismo, como representação funcional dos interesses dos seus representados, quanto dos partidos de massas, como expressão política desses mesmos setores. Em segundo lugar, Lavalle e Araujo observam que inúmeros países vivenciam uma abertura do poder executivo à “participação de atores societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e supervisão de políticas públicas” (ibid, p. 10). Nesse sentido, esses autores entendem que, a exemplo dos acontecimentos das primeiras décadas do século XX, “quando as instituições da representação política foram alargadas junto com a própria democracia mediante a emergência dos partidos de massa, esses processos de reconfiguração da representação englobando o poder executivo podem confluir para uma nova ampliação da democracia” (ibid, p.10).

Iris Marion Young, em sua defesa da democracia representativa, argumenta que “uma democracia forte deve conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, tais como plebiscito” (2006, p. 139), e, complementa que uma sociedade “é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelos menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais” (ibid, p.139). No entanto, ressalta que “as realidades complexas do processo democrático” (ibid, p.139) determinam a necessidade da representação e que esta não se opõe à participação:

A representação é necessária porque a rede da vida social moderna freqüentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em

todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos. Ainda que as expectativas de um cidadão sejam freqüentemente desapontadas, ele espera que outros pensem em situações como a dele e as representem nos respectivos fóruns de discussão (2006, p.139).

McGee chama atenção para duas questões sobre a participação: a primeira, que nem todo processo dito participativo supõe tomada de decisão, pois algumas vezes o que se refere à participação consiste apenas no fornecimento de informações ou realização de consulta entre os atores sobre seus pontos de vista, sem ter, contudo, nenhuma obrigação de incorporá-los, e a segunda, que “a força das relações entre participantes ou partes interessadas e o potencial politicamente transformativo de sua interação diferem consideravelmente entre um nível de intensidade e outro” (op.cit, p.19).

O uso crescente dos termos *participação* e *participativo*, em diferentes projetos políticos, requer cuidado na análise das experiências em curso. De acordo com Dagnino, dois projetos distintos, o neoliberal e o democrático-participativo, disputam o “significado para referências aparentemente comuns: participação, sociedade, cidadania, democracia” (2004b, p. 6). Para a autora, trata-se de uma “confluência perversa, na qual residem os dilemas que a democracia enfrenta atualmente”, ressaltando que “ambos requerem uma sociedade ativa e propositiva, numa aparente homogeneidade do discurso”<sup>5</sup>. Segundo Dagnino, o que se defende como idéia de participação “é a afirmação que o Estado pode ser transformado” (op.cit., p. 11). Nesta perspectiva, se considera que a participação provoca reações motivadoras de conflitos. Todavia, como argumenta Chauí, “a democracia não é um regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (op.cit, p.24).

---

<sup>5</sup> Luciana Tatagiba (2003), em sua tese de doutoramento, aborda a persistência de práticas tradicionais e autoritárias na implementação de práticas ditas participativas.

### 1.3. O desafio de qualificar a participação

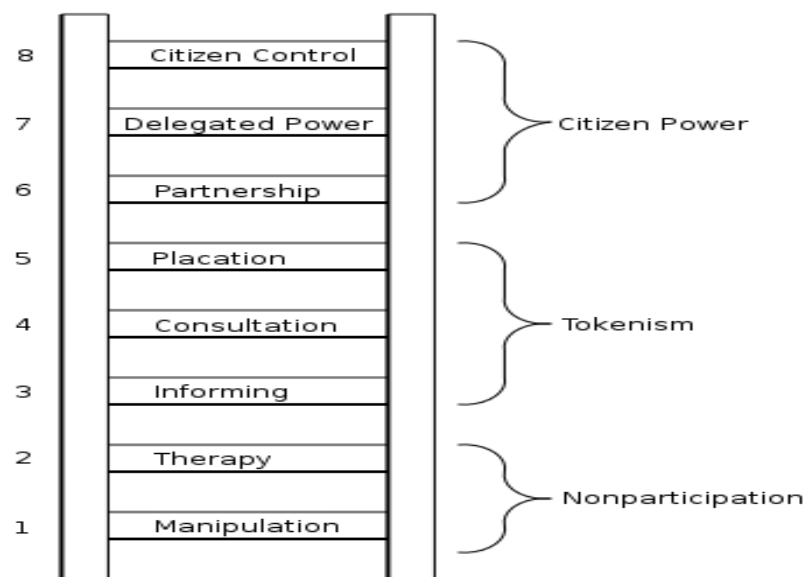
Recentemente, entre alguns teóricos, vem crescendo o interesse pelo tema da qualidade da participação em processos de formulação e implementação de políticas públicas, repercutindo em reflexões teóricas e pesquisas empíricas, nas quais se busca, a partir de experiências concretas, medidas dessa participação à luz de diferentes visões.

Inicialmente, é importante destacar o trabalho pioneiro realizado por Sherry Arnstein (1969) denominado *A Ladder of Citizen Participation*, no qual desenvolve uma proposta definida em três categorias e oito níveis, representada no formato de uma escada, em que cada degrau corresponde, em nível crescente de baixo para cima, à extensão do poder do cidadão na determinação do fim/resultado visado, conforme mostrado na página 48 (FIGURA Nº 1).

Arnstein definiu os dois primeiros níveis como *manipulação* e *terapia*, enquadrados por ela na categoria *não-participação*. A seguir, os próximos níveis são chamados de *informação*, *consulta* e *pacificação* ou *apaziguamento*, indicados como degraus da categoria denominada *participação simbólica* ou *pseudo-participação*. Para Arnstein, somente nos três últimos níveis, *parceria*, *poder delegado* e *controle cidadão*, se poderia alcançar uma participação efetiva, no que ela denomina de *poder cidadão*.

Arnstein enfatiza que é a “redistribuição de poder que capacita os cidadãos presentemente excluídos dos processos políticos e econômicos a serem incluídos deliberadamente no futuro” (1969, p. 1-2). Ou seja, a estratégia que agrega os excluídos, supõe que estes compartilhem a informação, as metas, as políticas, os

**FIGURA Nº 1**  
**NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO:**  
**MODELO PROPOSTO POR SHERRY ARNSTEIN**



FONTE: ARNSTEIN, Sherry R. The ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, nº 4, p. 2



recursos, a operação dos programas e a divisão dos benefícios. Para ela “há uma diferença crítica entre passar pelo ritual vazio da participação e ter poder real para interferir no resultado do processo” (ibid, p.2).

Entretanto, Arnstein argumenta que, na maioria das vezes, o que acontece em realidade são processos de manipulação e/ou cooptação dos cidadãos pelos governos. Em razão disso, raramente, a construção de políticas públicas propicia um espaço de “controle cidadão”, definido por ela como aquele em que os excluídos poderiam obter maioria no processo decisório, ou plenos poderes de gestão.

Marcelo Lopes de Souza (2001, p. 202-207) admite a utilização da escala de Sherry Arnstein para mensurar a abertura à processos participativos. Entretanto, sugere algumas adaptações, como no caso da categoria *terapia*, que ele percebe como algo relativamente específico, e que poderia ser incluída como uma variante da *manipulação*. Também, em relação à categoria *manipulação*, entende que esta não engloba situações mais *duras*, e propõe em sua substituição a categoria *coerção*. Quanto à categoria *apaziguamento*, considera que é um termo vago, e que, pela descrição do seu conteúdo por Arnstein, *cooptação* seria um termo mais adequado, mais preciso, ajudando na distinção de *consulta*. No que se refere ao *controle cidadão*, Souza julga que esta é uma categoria um tanto quanto nebulosa, distinguindo-se pouco do *poder delegado*, que expressa um significativo *controle cidadão*, uma situação de plena democracia direta em que o aparelho de Estado não tem mais lugar. Em razão dessa possibilidade, o autor propõe em seu lugar o termo *autogestão*. Os níveis de participação propostos por Arnstein e Souza são mostrados, de maneira comparativa, na página 50 (QUADRO Nº 1).

**QUADRO Nº 1**

**NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO:**  
**COMPARATIVO DOS MODELOS DE ARNSTEIN E SOUZA**

ARNSTEIN		SOUZA	
NÍVEIS	CATEGORIAS	NÍVEIS	CATEGORIAS
	8 Citizen Control		8 Autogestão
Citizen Power	7.Delegated Power	Participação Autêntica	7 Delegação de Poder
	6 Partnership		6 Parceria
	5 Placation		5 Cooptação
Tokenism	4 Consultation	Pseudo-Participação	4 Consulta
	3 Informing		3 Informação
Nonparticipation	2 Therapy	Não Participação	2 Manipulação
	1 Manipulation		1 Coerção

FONTE: Sherry R. Arnstein (1969), The ladder of citizen participation, **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, nº 4, p. 2-3 Marcelo Lopes de Souza (2003). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 202-207. Elaborado pela autora.

A despeito do entendimento de que os processos verdadeiramente participativos são raridades, Abers observa, tomando como referência a estrutura analítica proposta por Arnstein, que a concepção expressa na categoria *poder cidadão* está na base de pensamento da maioria dos teóricos da democracia. Assim como a participação em políticas públicas é por eles compreendida como condição fundamental para o *empowerment* daqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios (2000, p. 7-8). Nesse sentido, Abers propõe alguns parâmetros definidores de políticas de *empowering participatory*:

(1) é [um espaço] amplamente aberto a todos aqueles que até agora foram excluídos da tomada de decisão pública; (2) envolve a discussão de metas e da agenda de políticas do governo, e não apenas de programas pré-concebidos, e (3) implica no efetivo controle cidadão, através do qual aqueles que participam possuem poder deliberativo real. <sup>6</sup> (*ibid*, p. 7). (tradução livre da autora)

Abers acrescenta que uma política aberta à participação sempre pode se tornar ainda mais aberta. Entretanto, isto depende dos esforços realizados no sentido de assegurar a disseminação de informações e de facilitar a participação daqueles que não possuem tempo ou conhecimento. Os objetivos das políticas discutidas podem ser limitados ou ampliados, ou seja: podem ser tratados desde temas específicos de pequenos projetos localizados até metas e diretrizes de grandes políticas. A extensão do *controle cidadão* pode variar. Em algumas arenas políticas, os participantes podem ganhar poder na tomada de decisão final; em outras podem perder. Pode acontecer também de os participantes receberem poder de decisão sobre questões as quais não têm conhecimento ou tempo para deliberar. Em resumo, para Abers, devem ser levadas em consideração todas essas situações

---

<sup>6</sup> (1) is broadly open to those who were "hitherto excluded" from public decision-making; (2) involves the discussion of government policy goals and agendas, rather than merely the implementation of pre-designed programs, and (3) involves effective "Citizen Control," through which those who participate have real deliberative power .

e, ainda que, nessa diversidade, existe sempre a possibilidade para o *empowerment* dos cidadãos.

O pesquisador americano Archon Fung também vem desenvolvendo estudos com o objetivo de encontrar formas de mensurar a participação da população na elaboração de políticas públicas. Embora reconheça o valor do trabalho de Arnstein, Fung (2006, p. 3-4) considera que sua *A ladder of citizen participation* se tornou obsoleta por dois motivos: (1) porque unifica inapropriadamente em uma única escala empírica uma abordagem normativa a descrição dos níveis de influência que os indivíduos possuem sobre decisões coletivas – para o autor, existem contextos nos quais, por exemplo, a deliberação pública é altamente desejável, todavia, em outros, a consulta pública é mais apropriada; (2) porque aconteceram muitos avanços na teoria e prática de participação desde a formulação de Arnstein.

Em seu trabalho, Fung propõe um modelo alternativo ao de Arnstein para compreender o leque de possibilidades institucionais da participação pública. Esse modelo, denominado *Democracy Cube*, foi desenvolvido em três dimensões, porque se levou em conta que os mecanismos de participação variam consideravelmente, e, por esta razão, devem ser tratados de forma dinâmica. A seguir, apresenta-se uma sumária descrição desse modelo, sem considerá-lo na sua globalidade.

A primeira dimensão do *Democracy Cube* se relaciona com quem participa. Fung considera três tipos de processos: (1) um totalmente aberto a todos que desejarem participar; (2) outro no qual é convidada apenas a elite envolvida na tomada de decisão, como grupos representativos de determinados interesses; e (3) processos limitados a especialistas.

A segunda dimensão especifica como os participantes se comunicam entre si e como, juntos, tomam suas decisões. Na percepção de Fung, na maioria dos

encontros públicos os participantes simplesmente recebem informações dos agentes públicos, que anunciam e explicam as propostas políticas. Um pequeníssimo conjunto de encontros é realmente deliberativo, no sentido de que o cidadão toma posição, troca argumentos, e algumas vezes, muda seus posicionamentos no curso da discussão.

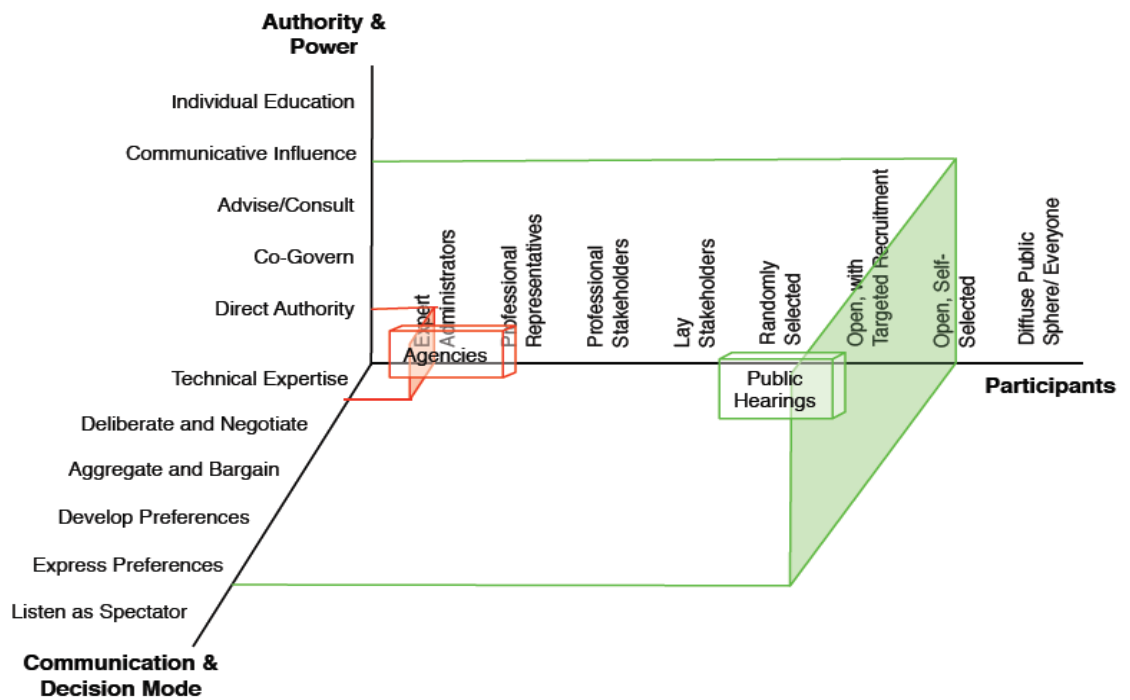
A terceira dimensão descreve a vinculação entre a discussão e política por um lado, e a ação política por outro.

Fung entende que essas três dimensões – o escopo da participação, o modo da comunicação e decisão, e a extensão da autoridade – constituem o espaço no qual algum mecanismo particular de participação poderá ser localizado. Ressalta, porém, que não existe uma forma canônica ou instituição de participação pública direta no contexto democrático contemporâneo, o que torna ainda mais importante a tarefa de buscar compreender a factibilidade e aplicabilidade das variedades de participação. Para isso, como já foi observado, Fung desenvolveu uma estrutura tridimensional, em que cada uma dessas dimensões possui medidas da intensidade da participação conforme mostra, na página 54, a FIGURA Nº 2.

Os pesquisadores do Institute of Development Studies (IDS) – Inglaterra, Peter P. Houtzager, Adrián Gurza Lavalle e Arnab Acharya (2003), desenvolveram uma interessante pesquisa em São Paulo, sugestivamente denominada *Who participates?*

Realizada em 2002, com o objetivo de analisar a participação de atores coletivos da sociedade civil em espaços institucionais criados para a participação

**FIGURA Nº 2**  
**NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO:**  
**MODELO PROPOSTO POR ARCHON FUNG**



FONTE: Archon Fung (2006), **Varieties of participation in complex governance**. Disponível em <http://www.archonfung.net>.

naquela cidade, a pesquisa buscou compreender os fatores que estimulam cidadãos comuns e atores coletivos da sociedade civil a se engajarem em arranjos institucionais de participação na esfera pública.

Em outro trabalho, esses mesmos autores afirmam:

É fundamental ressaltar que a variada literatura sobre a participação cidadã não tem distinguido, empírica ou teoricamente, entre a participação individual do cidadão e a dos atores coletivos da sociedade civil. Ambas, porém, obedecem a lógicas bastante distintas – atores individuais ou pessoas comuns e atores coletivos ou entidades da sociedade civil têm diferentes capacidades para a ação (incluindo-se a participação), e é sociologicamente pertinente supor que essas capacidades são moldadas por diferentes dinâmicas e constelações de fatores (HOUTZAGER *et ali.*, 2004, p. 2).

Os autores criticam a literatura centrada na sociedade civil. Para eles, tal literatura sustenta uma visão que, ao enfatizar a autonomia como alicerce indispensável ao potencial de transformação da sociedade civil, não faz muitas distinções entre atores da sociedade civil – e, também, dá pouca importância aos fatores que configuram as diferentes capacidades dos atores para ação (ibid, p.3). Como alternativa, propõem uma “mudança de foco analítico”, direcionando-o para “a centralidade da participação das organizações civis, fenômeno que desloca a problemática teórica do plano da participação para o terreno espinhoso da representação” (ibid, p. 3). Na identificação dos fatores que contribuem na propensão dessas entidades civis participarem, o ponto de partida foi baseado na idéia de que as organizações civis possuem diferentes capacidades de ação e, portanto, de alcançar e aproveitar as oportunidades criadas pelas novas instituições de participação.

Em contraposição à visão centrada na sociedade civil, e apoiados na *perspectiva da polis*, os pesquisadores do IDS ressaltam que a capacidade de participar está “condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas

relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações da sociedade civil) e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas”. Concluem, assim, que as organizações com fortes vínculos com atores como partidos políticos e movimento operário, ou atores estatais, “são mais propensos a participar” (ibid, p. 4).

#### **1.4. O caso do PDDUA**

Como indica a literatura acima citada, a pesquisa dos processos de participação na elaboração de políticas públicas é relativamente recente. Como se verá nos capítulos seguintes, mais recente ainda – e escassa – é a literatura que trata especificamente da participação no planejamento urbano. No Brasil, essa situação evidentemente associa-se ao longo período de ditadura experimentado pelo país, quando mesmo formas tradicionais de representação política foram suprimidas. Cabe lembrar que a primeira eleição para prefeitos das capitais ocorreu somente em 1985, ou seja, há pouco mais de vinte anos.

Os estudos citados e as reflexões realizadas ao longo desse primeiro capítulo constituem, portanto, um suporte importante para essa dissertação. Por um lado, visando definir os contornos de uma problemática – a participação da cidadania na elaboração de políticas públicas e no planejamento urbano; por outro, situando o estado da arte da pesquisa que procura, mais precisamente, *qualificar* a participação.

Ao se tratar do caso do processo de elaboração do PDDUA, a literatura e as questões acima evocadas também contribuíram para a construção de uma



metodologia adequada ao problema e ao tema focalizados. Nessa construção, além das contribuições teóricas de diferentes autores, ainda se levou em consideração a disponibilidade de dados empíricos. Uma avaliação rigorosa da qualidade da participação em um processo como o da elaboração do PDDUA, torna-se muito difícil sem a obtenção de documentação confiável. As abordagens metodológicas que orientam a pesquisa empírica objeto dessa dissertação serão apresentadas um pouco mais adiante. Antes disso, numa visão panorâmica, destacam-se as relações entre planejamento urbano e participação, contextualizando, em particular, o caso brasileiro.

## CAPÍTULO 2

### DA RESPOSTA TÉCNICA À PARTICIPAÇÃO

Os períodos históricos tratados a seguir reúnem fragmentos da relação entre o planejamento urbano e a produção da cidade. Estes períodos, afirma Vera Telles, envolvem “um intrincado jogo de atores e campos multifacetados de conflitos e tensões” (2006, p. 79), nem sempre claramente explicitados – todavia, esboçam um retrato de “eventos e situações que podem ser tomados como vetores que conectam espaços e territórios com os tempos políticos da cidade” (ibid, p. 71)

Nesse sentido, tomam-se como referência inicial as transformações urbanas produzidas, no século XIX, pelo processo acelerado de urbanização decorrente da *revolução industrial* – o ponto de partida para o desenvolvimento de um novo modo de viver e pensar a cidade, transformada, a partir de então, em objeto de pesquisa. No entanto, o que se pretende, aqui, é resgatar os fundamentos da construção do planejamento racional-compreensivo, vinculando ações com alguns momentos históricos constitutivos desse ideário, que se forma na resposta técnica aos *problemas urbanos*. Assim como, nesse recorte histórico, se busca situar o processo

de formação do pensamento democrático-participativo no planejamento urbano, com ênfase no caso brasileiro. Dessa maneira, se realiza um esforço analítico no sentido de caracterizar esses dois modelos de planejamento urbano – racional-compreensivo e democrático-participativo – como expressão de diferentes campos em disputas na atualidade.

## **2.1. Surgimento e desenvolvimento do urbanismo**

As intervenções que ocorreram na Europa Ocidental, em países como França, Inglaterra, e, nos Estados Unidos da América, visando *corrigir* os problemas emergentes da nova ordem social urbana, contribuiriam de maneira decisiva para a estruturação do planejamento urbano como disciplina.

Para Patsy Healey, três correntes de pensamento moldaram a cultura atual do planejamento que ela denomina *espacial*. A primeira corrente se relaciona ao planejamento econômico. Voltado à gestão das forças produtivas de uma nação ou região, em conjunto com políticas sociais, esse planejamento muito contribuiu para a estruturação do Estado de Bem-estar (*Welfare State*). A segunda corrente envolveria a gestão do desenvolvimento físico das cidades, com o propósito de promover saúde, economia, conforto e beleza ao ambiente urbano. A terceira ocupou-se da efetividade e eficiência na gestão da administração pública e de suas políticas (2006 p.10-30).

O interesse pelo planejamento econômico surgiria como parte de uma crítica geral às disfunções do capitalismo industrial. Seus protagonistas, em especial historiadores, economistas, filósofos e políticos, dividiam suas preocupações em

dois campos: para alguns, havia a necessidade de planejar o processo de produção e distribuição, para assegurar uma produção eficiente e crescimento contínuo; para outros, além disso, se fazia necessária uma justa distribuição dos benefícios desse crescimento.

Segundo Roberto Luís Monte-Mór, a origem conceitual do urbanismo estaria vinculada aos estudos desses “historiadores, economistas e políticos do século XIX” (2007, p. 72), entre os quais inclui Engels, Marx, Fourier, Owen, Proudhon e Carlyle, na Europa, e Jefferson, Thoreau e Sullivan na América, “que desenvolveram uma análise crítica global da sociedade, enfocando a cidade como um elemento integrado e decorrente do processo sócio-econômico-político então vivido” (ibid, p. 72). Porém, teria sido através dos arquitetos que o urbanismo se especializaria “como matéria de estudo específico no século seguinte” (ibid., p. 72).

Em resumo, de maneira geral, se aceita que o planejamento urbano emergiu da crítica aos efeitos de uma urbanização intensa e caótica, fruto do processo de industrialização iniciado no século XIX e das transformações negativas ocorridas em consequência desse processo – os chamados *problemas urbanos*<sup>7</sup> –, particularmente em algumas cidades européias.

Os questionamentos em relação à cidade industrial e a sociedade capitalista moderna, que se formou neste contexto, dariam origem a uma nova área de estudos. O urbanismo e suas variações – *city planning* ou ciência da cidade, são expressões que passam a ser utilizadas correntemente na França, Inglaterra e Estados Unidos. Este neologismo, de acordo com Françoise Choay, se relaciona

---

<sup>7</sup> Para Christian Topalov (1996, p. 23), “a idéia que existem ‘problemas urbanos’ é recente. Tem sua origem nos começos do século XX com os reformadores de moradias e os primeiros urbanistas, os filantropos e os assistentes sociais, que tinham de enfrentar a realidade das grandes metrópoles do mundo industrial. Mudar a cidade para mudar a sociedade e, particularmente, o povo, essa era sua visão estratégica”. Sobre a emergência do discurso dos *problemas urbanos*, no caso brasileiro, ver Flávio Villaça (1999, p. 206).

com o surgimento de uma realidade nova, vinculada a expansão da sociedade industrial que deu “origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica” (1965, p.2).

As reações, que resultaram em críticas ao modelo de desenvolvimento econômico gestado pelo capitalismo industrial, provocariam o surgimento de movimentos preocupados em criar alternativas de solução aos *problemas urbanos*, com vistas à superação desse estado caótico. Estado esse, que se criou principalmente em decorrência da migração de um imenso contingente populacional, mão-de-obra necessária à indústria nascente, que vinha para a cidade impulsionada pela idéia de alcançar melhores condições de trabalho e de vida. Porém, em realidade, essas cidades não possuíam a infra-estrutura adequada e necessária para absorver os novos habitantes.

Sabe-se que a problemática urbana do século XIX relaciona-se, em especial, a questões de ordem sanitária, infra-estrutural, de organização do território e de controle das novas massas populacionais urbanas. Sob a pressão das epidemias que se alastravam, são realizadas intervenções urbanísticas importantes, no sentido de garantir melhores condições sanitárias aos bairros e habitações nas principais cidades européias. O saneamento foi, então, alavancado como questão central na solução dos *problemas urbanos*, e o conceito de salubridade urbana buscado nas técnicas de engenharia. Nesse contexto, se manifestaria a crença na racionalidade técnica, no saber científico como instrumental para a construção de um modelo urbano ideal, desenvolvido especialmente pelos engenheiros e arquitetos, e que se oporia ao caos e à desordem existentes.

Também nessa época se produziram as primeiras legislações urbanísticas, normas legais que se constituíram, aos poucos, em códigos de regulamentos urbanísticos referentes à circulação viária, às edificações, ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo para fins urbanos. Segundo João Sette Whitaker Ferreira e Daniela Motisuke:

Os instrumentos urbanísticos, como os que hoje aparecem no Estatuto da Cidade, se originam na Europa, como parte do ferramental necessário para garantir a longa transição da ordem feudal para a capitalista, quando o processo de expansão do sistema econômico em busca de novos mercados obrigou-o a qualificar a mão-de-obra, com vistas a garantir sua disponibilidade e sua reprodução, e a regulamentar cada vez mais as formas como se davam as interações sociais e, em essência, o próprio consumo (2007, p.35).

Na Inglaterra, em 1848, ano em que foi publicado o célebre *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, o parlamento aprovou uma legislação estabelecendo um método de controle para a construção de edificações e vias, denominada *Public Health Act*. Esta lei concedeu ao Estado a faculdade e autoridade de intervir no ordenamento das cidades, isto é, foi o ponto de partida na outorga de poderes às autoridades locais na elaboração de regulamentos de controle do ambiente construído e dos espaços públicos. Ou seja, seria a porta de entrada para o Estado intervir na estrutura fundiária urbana privada.

No entanto, a aprovação dessa lei não ocorre de forma tranqüila e imediata. A pressão de setores da sociedade, como no caso do operariado que se organizava por melhores condições de vida, seria importante para a introdução da discussão no legislativo, mas não seria suficiente para contrapor ao pensamento liberal de não intervenção do Estado na propriedade privada, predominante na Inglaterra. Como se observa no texto de Daccio Araújo Benedicto Ottoni:

A melhor organização do operariado em relação ao início do século, a crescente deterioração do ambiente urbano e a pressão popular levam o Parlamento britânico, a partir de 1846, a discutir uma legislação mais abrangente que a tradicional

existente; uma grande argumentação liberal contra a intervenção do Estado protelava qualquer decisão até que uma nova forte epidemia de cólera levou os parlamentares à pronta ação. A lei de agosto de 1848 possibilitou real atuação sobre a realidade urbana existente, abrindo caminho a outras leis e, em especial, à de 1866, que introduziu a idéia de desapropriação com valores abaixo do mercado, o que se tornou peça-chave para os programas do planejamento urbano (2002, p.24).

Mas seria em Paris, nos anos 1851-1870, por determinação de Napoleão III, que se realizaria uma profunda intervenção no espaço urbano, coordenada pelo Barão Haussmann, com repercussão mundial, inclusive no Brasil. Como bem resumiram Célia Ferraz de Souza e Cláudia Pilla Damásio:

A obra de Haussmann em Paris se transformou então, no paradigma da urbanística. Todas as cidades que precisavam se modificar, se adaptar aos tempos modernos, buscaram no exemplo das reformas em Paris, o modelo para suas realizações. Como proposta, o objetivo era sempre o mesmo: “limpar” a cidade, abrir avenidas, pavimentar, dar melhores condições ambientais e criar maior acessibilidade entre determinados pontos (1993, p.135).

Contudo, como observa Ottoni, as razões para a realização de tal intervenção não se restringiam à questão do saneamento para dar melhores condições de habitabilidade aos habitantes da cidade:

A reestruturação de Paris visou proporcionar basicamente o que cada vez mais falta fazia às cidades que se industrializavam rapidamente: melhor circulação para pessoas e mercadorias; inserção eficiente no espaço urbano de edifícios que abrigam novas necessidades trazidas pela cidade da era industrial e sua crescente população (estações ferroviárias, mercados, edifícios administrativos, hospitais, exposições, salas de espetáculos, lojas de departamentos, etc.); espaços abertos e verdes para melhorar a salubridade da cidade e o lazer de sua população; provisão de água e esgotos eficientes, evitando a proliferação de doenças e dos constantes surtos de cólera; e, no caso de Paris, providenciar rapidez e segurança no acesso das tropas a qualquer lugar onde ocorresse sublevação (2002, p. 32).

Ainda na última década do século XIX, as idéias de Haussmann também seriam incorporadas pelos americanos, que criaram um movimento denominado *City Beautiful*. A referência mais conhecida desse movimento é o Plano de Chicago, elaborado por Daniel Burnham e Edward Bennet. Segundo Clóvis Ultramari e Denis Alcides Resende, o *City Beautiful* introduziria valores que relacionam virtude cívica a uma proposta de renovação de determinada *moral urbana*, cujos principais

defensores eram membros das classes mais ricas que se propunham, pela reforma urbana, a *corrigir* os desvios sociais de seu país (2007, p. 9).

No entanto, para Scott Campbell e Susan S. Fainstein, o *City Beautiful* de fato “seria um importante catalisador da ascensão de comissões de planejamento, de parcerias público-privadas e da consciência estética” (2003, p.19 -20). Ao mesmo tempo em que tornaria um alvo fácil da crítica, por ser considerado elitista e autoritário, por sua defesa do embelezamento, mas, sobretudo, por ignorar a pobreza e a desigualdade inerente à estrutura político-econômica das cidades.

Desse ponto de vista, é interessante observar como, nos anos 1920, Luiz Ignácio Anhaia Mello<sup>8</sup> valoriza aspectos relacionados à gestão do Plano de Chicago:

O Plano de Chicago é o mais ousado, o mais grandioso de todos os numerosos planos de cidades americanas. Chicago, hoje a terceira cidade do mundo, será em breve, pela inteligência e esforço cívico de seus cidadãos, o centro do mundo moderno. De quem é, porém, esse plano? Quem tomou sobre os ombros essa tarefa hercúlea de transformar a velha cidade em xadrez, symbolo typico da falta de alma, na expressão do Oswaldo Spengler, producto artificial e mathematico, cidade de architectos municipaes? Duas das associações proeminentes da cidade, o “Merchant’s Club” e o “Commercial Club”. Foi Franklin Mac Veagh, quem propoz em 1901, ao Club Commercial de que era então presidente, que este iniciasse os estudos para um plano geral da cidade. Charles Norton e Frederic Delano na mesma ocasião faziam identica proposta no “Merchant’s Club”. Daniel Burnham e Edward Bennett iniciaram o estudo por conta dessas associações. Em 1908 terminado o plano preliminar foi este entregue á municipalidade, que nomeou a *Grande Comissão do Plano de Chicago*, com 328 membros, que até hoje preside e orienta a remodelação da grande metropole. Como procedeu essa comissão? Procurou forçar a execução do plano por meio de leis, decretos ou regulamentos? Nada disso. Promoveu uma grande campanha preliminar para conquistar a opinião pública (...). E procedendo com grande inteligência, procurou construir a cidade futura no espírito dos futuros cidadãos (1929, p. 19-20).

Diferentes concepções foram formuladas sobre a cidade, na passagem do século XIX ao XX. Françoise Choay destaca o desenvolvimento de dois modelos de intervenção urbanística, *progressista* e *culturalista* (1965, p. 7).

---

<sup>8</sup> Fundador da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo. Exerceu o mandato de prefeito da cidade São Paulo no período de 14 de novembro a 04 de dezembro de 1931.



No modelo progressista, os socialistas utópicos, tais como, Owen, Fourier e Richardson, desenvolveriam suas concepções apoiados no racionalismo científico. Entendiam que a racionalidade científica possibilitaria “resolver problemas colocados pela relação dos homens com o meio e entre si” (CHOAY, 1965, p. 8). Tal pensamento era orientado de maneira otimista para o futuro, dominado pela idéia de progresso. Os socialistas utópicos consideravam que “a análise racional permitiria a determinação de uma ordem-tipo”, possível de se aplicar a qualquer agrupamento humano, em qualquer tempo e lugar (ibid, p.8).

No entanto, Choay considera criticamente que, em certos casos, a precisão de detalhes e a rigidez que caracterizam a ordem específica da cidade progressista eliminariam a possibilidade de reprodução desse modelo. E, que nas suas diferentes formas, as disposições apresentadas como libertárias do peso da grande cidade industrial se mostrariam como sistemas limitadores e repressivos (ibid, p.10).

O segundo modelo, de acordo com Choay, seria encontrado nas obras de Ruskin e de William Morris (ibid, p. 11); e seria reelaborado no fim do século XIX na obra de Ebenezer Howard. Seu trabalho *Tomorrow: a Peaceful Path for True Reform*, publicado em Londres em 1898 e reimpresso em 1902, com o nome de *Garden Cities of Tomorrow*, desenhou uma proposta alternativa, na qual cada um dos núcleos urbanos seria “constituído de vontade própria e autogovernado” (HALL, 1995, p. 103).

Para Choay, o ponto de partida crítico em tal modelo não é mais a situação do indivíduo, mas do agrupamento humano, da cidade. Dentro desta cidade, o indivíduo não é “uma unidade intermutável como no modelo progressista; por suas particularidades e sua originalidade própria, cada membro da comunidade constitui, pelo contrário, um elemento insubstituível nela” (op. cit., p. 11).

Healey ressalta que as idéias, como as de Howard, buscavam desafiar a noção de gerenciamento estatal e organização burocrática como adequada ao compromisso com a liberdade de indivíduos e comunidades na determinação das condições de suas próprias existências. Os novos estilos de vida preconizavam formas de interação entre pequenos grupos no tratamento de interesses e preocupações compartilhados entre seus integrantes (op.cit., p. 12).

## **2.2. Urbanista, um novo demiurgo?**

Retomando a questão do planejamento racional-compreensivo, este seria impulsionado mais fortemente pelos anglo-saxões, ainda na primeira metade do século XX, a partir de uma corrente de pensamento denominada *Blueprint Planning* – *planejamento físico-territorial*. Seus fundamentos, “marcadamente regulatório”<sup>9</sup>, estão contidos no *Town and Country Planning Act*, de 1947, considerado a base do moderno sistema de planejamento britânico. Neste documento se evidenciam os plenos poderes do Estado no controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra.

É importante salientar que, enquanto no planejamento econômico predominavam filósofos, economistas e políticos, na arena do planejamento físico-territorial, os engenheiros e os arquitetos seriam hegemônicos. Marcados por uma imagem utópica de cidade, suas intervenções se orientaram para interesses práticos na regulação de edificações e na estratégia de regulação do desenvolvimento local. Segundo Souza, o planejamento físico-territorial

---

<sup>9</sup> Souza toma como referência esta expressão de Taylor (1998) e Brindley *et al.* (1989)

(...) consiste na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. Tipicamente, trata-se de planos nos quais se projeta a imagem da cidade desejada em um futuro menos ou mais remoto – no estilo ‘a cidade x daqui a vinte anos’ -, funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação) (2003a, p. 123).

O discurso da modernidade seria introduzido no planejamento pelo modo de pensar a estrutura e a forma das cidades, bem como a qualidade da organização dos bairros. A cidade, vista como um conjunto de atividades – econômicas, cultural, social, entre outras –, suscitava a busca de uma organização funcionalmente eficiente dessas atividades, conveniente para todos os envolvidos, e, agradável esteticamente. O objetivo era construir uma cidade funcional e racional.

Ainda que, o *Blueprint Planning*, principal sustentáculo do planejamento urbano regulatório, tenha florescido institucionalmente, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, o ideário do urbanismo modernista, vertente mais conhecida do planejamento físico-territorial, despontaria antes mesmo dos anos 20. Considerado sob certos aspectos, conforme Souza, “a encarnação mais acabada do primeiro” (ibid, p.125), ao mesmo tempo que representa “o ápice do apriorismo em planejamento urbano” (ibid, p.125).

Para Souza,

O apogeu do planejamento regulatório se situa entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 70, mas seria um equívoco ignorar que suas bases intelectuais vinham sendo preparadas desde muito antes dos anos 40: a institucionalização do Urbanismo como profissão, no começo do século XX e a ascensão das idéias modernistas no Urbanismo, tendo Tony Garnier (ainda antes dos anos 20) e, logo em seguida, Le Corbusier, como pioneiros, foram passos decisivos (ibid, p. 124 – 125).

As idéias do movimento modernista ganham força, especialmente a partir dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), e da elaboração da Carta de Atenas (1933), o principal estatuto do Urbanismo Moderno. Seus

seguidores reconheciam o grau de desestruturação e o caos das cidades industriais do século XIX, mas acreditavam ser possível sua reorganização, inclusive com a restituição das relações entre a sociedade e seu quadro de vida material.

Para Holston, a cidade dos CIAM seria concebida como uma *cidade da salvação*.

As soluções radicais propostas pelo CIAM exigiam predomínio da ação coletiva e dos direitos coletivos sobre os interesses privados, tanto na ordenação da cidade quanto no controle das forças do desenvolvimento industrial. Proclamavam uma nova era da máquina, na qual os benefícios potenciais da Revolução Industrial seriam estendidos para todas as classes e a cidade iria ser tão ordenada quanto uma instalação fabril. Na medida em que constituíam uma crítica política do desenvolvimento capitalista na Europa, essas prescrições igualitárias e funcionalizantes para a crise metropolitana politizaram a arquitetura (2005, p. 47-48).

Com base nesse ideário seria elaborado, por exemplo, o projeto de Brasília que, segundo Holston, "corporifica, em sua forma e organização, a premissa de transformação social dos CIAM, ou seja, a de que a arquitetura e o urbanismo modernos são os meios para a criação de novas formas de associação coletiva, de hábitos pessoais e de vida cotidiana" (ibid, p. 37).

A Carta de Atenas preconiza que, "o ciclo das funções cotidianas – habitar, trabalhar, recrear-se (recuperação) será regulamentado, pelo urbanismo, dentro da mais rigorosa economia de tempo" (Carta de Atenas, 1933, p.18), sendo que a circulação estabeleceria a comunicação entre as outras três funções, porém a habitação seria determinante na articulação de todas as medidas. Destaca-se, também, a importância assumida pelo instrumento urbanístico denominado *zoneamento*, considerado como aquela "operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar" (ibid., 1933, p.5).

Salienta-se que o urbanismo modernista, a partir da crítica das condições urbanas existentes, carregava uma crença muito forte no conhecimento técnico-

científico, particularmente àquele vinculado a arquitetura e ao urbanismo. Para exemplificar tal vínculo, Frederico Holanda recupera uma frase de Le Corbusier, em que ele faz a seguinte afirmação: “no dia em que a sociedade contemporânea, atualmente tão enferma, tornar-se verdadeiramente consciente de que apenas a arquitetura e o urbanismo podem receitar o remédio exato para seus males, terá então chegado o tempo de pôr a grande máquina [a cidade moderna] em funcionamento”. (HOLANDA, 2003, p.36)

A solução dos *problemas urbanos*, como é referenciada na Carta de Atenas, viria pela realização de um planejamento geral e universalizável, que elaborado de forma minuciosa, se materializaria num plano definidor da(s) mudança(s) social(is) necessária(s) para se ter cidades melhores e mais igualitárias. Nesse planejamento o papel do especialista, particularmente do arquiteto, ganharia centralidade.

O programa deve ser elaborado com base em análises rigorosas, feitas por especialistas. Ele deve prever as etapas no tempo e no espaço. Deve reunir em um acordo fecundo os recursos naturais do sítio, a topografia do conjunto, os dados econômicos, as necessidades sociológicas, os valores espirituais. (...) Para o arquiteto, ocupado aqui com as tarefas do urbanismo, o instrumento de medida será a escala humana. (...) Quem poderá tomar as medidas necessárias para levar a bom termo essa tarefa, senão o arquiteto, que possui o perfeito conhecimento do homem, que abandonou os grafismos ilusórios, e que, pela justa adaptação dos meios aos fins propostos, criará uma ordem que tem em si sua própria poesia? (ibid, p. 20)

Vale lembrar que é nesse período (1940-60) que o planejamento, tanto no sentido *lato* quanto no *stricto* – caso do urbano – se estabeleceu como uma atividade fortemente vinculada ao Estado. Para José Eduardo Utzig, o planejamento *tout court* seria “sustentado largamente na idéia de que o estado burocrático, (...) como um aparato neutro estruturado com base no conhecimento técnico, era o agente adequado para formular e implementar políticas públicas” (2000, p.191). Em consequência dessa visão predominantemente *tecnocrática*, “o estado, seja ele nacional, regional ou local, deveria ser isolado não apenas da influência do leigo,

das pessoas comuns, dos grupos da sociedade civil, mas também dos partidos e dos políticos” (ibid, p.191).

Assim, os planejadores seriam os encarregados de, a partir de um conhecimento técnico, pensar, elaborar e por em prática políticas públicas, que acima dos interesses corporativos particulares, atendessem aos amplos interesses da população numa perspectiva de longo prazo (FRIEDMANN, 1998, p.19). E, nesse sentido, foi sendo reforçado ainda mais o papel do planejador, como aquele que poderia traduzir os mais amplos interesses da população, de maneira isenta de influências de interesses corporativos. Essa visão tecnocrática, presente no urbanismo modernista, seria assimilada, fortalecendo e solidificando a preponderância do modelo racional-compreensivo.

Entretanto, ainda nos anos 1960-70, o planejamento racional-compreensivo seria alvo de críticas, resultando numa onda de reflexões sobre o papel do técnico e a aproximação de algumas teorias de planejamento urbano à participação.

Paul Davidoff, em seu clássico artigo *Advocacy and Pluralism in Planning* (1965), defendia que o planejamento deveria ser uma prática aberta ao exame e ao debate dos valores políticos e sociais, e rejeitou a idéia do planejador atuar somente como um técnico. Uma ação de planejamento adequada, segundo esse autor, não poderia ser prevista de uma posição neutra, uma vez que previsões se baseiam em objetivos desejados. Sendo assim, tais valores são elementos inevitáveis de qualquer processo de tomada de decisão racional.

Em sua argumentação considerava ser impossível o planejador estar inteiramente livre de interesses, visto que assim como as demais pessoas, os planejadores também tinham seus próprios.

Sua crítica também foi dirigida à suposta incontestabilidade da natureza do interesse público. No seu entendimento “decisões sobre o que serve ao interesse público, numa sociedade que contêm múltiplos interesses, são quase sempre de natureza altamente contenciosa” (DAVIDOFF, 2006, p.211). Em razão disso, defendia uma participação intensa e pública do profissional do planejamento na disputa por determinações políticas na previsão das principais ações para se alcançar uma situação futura desejada.

Além disso, deverão ser capazes de se envolverem num processo político, tanto como defensores dos interesses do governo como de outros grupos, organizações, ou indivíduos que estão interessados em propor políticas para o desenvolvimento futuro da comunidade. A recomendação que os planejadores urbanos representem e defendam planos dos muitos grupos interessados é fundada sobre a necessidade de estabelecer uma democracia urbana efetiva, aquela na qual os cidadãos possam ser capazes de jogar num papel ativo no processo de decisão de políticas públicas. Política apropriada numa democracia é determinada através de processos de debates políticos. A direção correta da ação é sempre uma questão de escolha, nunca de fato. (DAVIDOFF, 2006, p.211) (tradução livre da autora) <sup>10</sup>.

Para Davidoff, considerar os diferentes valores informados pela sociedade é necessário para construir alternativas próprias e legítimas, no que poderiam ser apoiadas pelo planejamento. Como, também, era fundamental revelar o caráter profundamente político do planejamento, oculto na aparência científica do planejamento racional-compreensivo.

Em sua concepção, o planejador deveria ter um papel atuante no sentido da democratização do planejamento, o que significava não apenas proporcionar aos cidadãos serem ouvidos, mas oferecer os meios indispensáveis para torná-los bem

---

<sup>10</sup> Moreover, planners should be able to engage in the political process as advocates of the interest both of government and of such others groups, organizations, or individuals who are concerned with proposing policies for the future development of the community. The recommendation that city planners represent and plead the plans of many interest groups founded upon the need to establish an effective urban democracy, one in which citizens may be able to play an active role in the process of deciding public policy. Appropriate policy in a democracy is determined through a process of political debate. The right course of action is always a matter of choice, never of fact.

informados, conhecedores da linguagem técnica do planejador. Assim, estariam qualificados para participar da tomada de decisões sobre propostas de planejamento apresentadas pelos governos e empreendedores locais.

Esta concepção repercutiu na prática e no pensamento do planejamento americano ainda no início dos anos 1970. Para Mäntysalo, a aplicação do modelo de Davidoff, provavelmente, foi mais bem aceita nos Estados Unidos em razão dos governos locais terem menos autonomia e autoridade em relação aos interesses do setor privado do que a maioria dos países europeus (2004, p.4).

Nos anos 1980-90, a discussão teórica sobre planejamento urbano, de acordo com Randolph, se manifestaria “por uma pluralidade de perspectivas” (2007 p.2), em especial, pela reformulação do debate no sentido da incorporação de temas como inclusão e justiça social.

Nesse contexto surgiriam teorias como a do planejamento comunicativo ou colaborativo (HEALEY, 2006 e INNES, 2004) concebida por teóricos do planejamento urbano anglo-saxões, com base na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Para Healey (2006), o desafio colocado ao planejamento se relaciona ao desenvolvimento de novas práticas, que admita modos diversos de saber e ser, com capacidade de refletir sobre elas e chamar a atenção sobre os interesses implícitos nas políticas. Além disso, considera que o planejamento é um processo interativo, comprometido com o contexto social, ao invés de um processo puramente técnico de desenho, análise e gerência. O planejamento, defendido por Healey, se sustenta no diálogo colaborativo e na construção de consenso entre os atores envolvidos.

Judith E. Innes em defesa à teoria colaborativa afirma que,



construção de consenso e diálogo colaborativo podem, também, criar uma nova forma de poder que chamamos rede de poder. Os participantes constroem relações, entendimentos mútuos, soluções e entendimentos compartilhados do sistema. Esses desenvolvimentos, um após o outro, significam que eles coletivamente têm poder para influenciar mudanças ou produzir os resultados desejados. Esta é uma forma de poder que cresce à medida que é compartilhado e não é um jogo de soma zero, onde alguns ganham e outros perdem. Esta é uma forma de poder que tanto os menos quanto os mais poderosos podem se beneficiar. A criação de tal poder pode ser um dos mais potentes incentivos para os participantes: estarem numa mesa e, mesmo após o final do projeto, continuar trabalhando juntos. Rede de poder é a “argamassa” para colaboração ao longo do tempo<sup>11</sup> (2004, p.13). (tradução livre da autora)

Fainstein (2003, p.180), por sua vez, identifica três tipos de problemas na prática do planejamento comunicativo ou colaborativo:

1. A distância entre a retórica e a ação.
2. O tempo prolongado requerido pelos processos participativos conduziria ao esgotamento e à desilusão dos cidadãos participantes, dando a impressão de que nada será realizado.
3. A existência de um conflito potencial entre os objetivos do planejamento comunicativo e os resultados de processos de planejamento participativo, se o planejamento é conduzido dentro de limites estreitos.

Fainstein (ibid, p. 181-182) considera que é fundamental em processos participativos, o *empowerment* daqueles que estão excluídos, não apenas das discussões, mas das posições estruturais que permitem a influência genuína. Para ela, capacidade para participar é um recurso na luta pelo poder, e que poderia ser reforçada pelo aporte de outros recursos, incluindo recursos financeiros, acesso a

---

<sup>11</sup> (...) consensus building and collaborative dialogue can also create a new form of power which we called network power. The participants build relationships, mutual understanding and shared heuristics and understanding of the system. These developments, in turn, mean that they collectively have a power to influence change or produce their desired outcomes. This is a form of power that grows as it is shared and is not a zero sum game, where what one gains the other loses. This is a form of power from which both the most and least powerful can benefit. Creation of this power can be one of the most potent incentives for participants to stay at the table and continue to work together even after the immediate project is completed. Network power is the glue for collaboration over time.

especialistas, organização efetiva, cobertura da mídia, etc. Nesse aspecto, a autora sugere que os teóricos do planejamento comunicativo omitem a importância desses recursos em suas análises, o que constituiria a principal fragilidade dessa teoria.

### **2.3. O Estado brasileiro e a afirmação do modelo racional-compreensivo**

A urbanização acelerada que ocorre especialmente na primeira metade do século XX provoca iniciativas por parte do Estado brasileiro em relação ao espaço urbano. Nesse contexto, surge uma nova atividade, voltada para tratar do espaço urbano: o planejamento urbano. Entenda-se aqui, por planejamento urbano, “o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação” (DEÁK, 1999, p. 13).

As primeiras práticas de planejamento urbano foram intervenções pontuais. Em geral, eram iniciativas de governos locais, que não configuraram uma política urbana para o país. Entretanto, desenvolvidas inicialmente em grandes centros, estas práticas foram reproduzidas em outras cidades, criando alguns traços comuns.

A propósito, Alexandre Santos e Tereza Cristina Baratta ressaltam que, até o golpe militar de 1964, identificam-se, “em função da vigência de um sistema político mais aberto e descentralizado, formas, métodos e concepções distintos para os vários planos diretores elaborados e implementados nas cidades brasileiras, mas que guardavam características comuns em seus conteúdos” (1990, p. 25). Entre tais características, o espaço era abordado como “uma variável autônoma e isolada”, e

numa “tendência a promover a segregação do espaço urbano e a concentração de investimentos nos setores espaciais destinados ao uso da burguesia urbana” (ibid, p.25).

O pós-64 foi um período marcado pela intensa realização de atividades de planejamento. Estimulado por ações governamentais, sobretudo através do Serviço Federal da Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>12</sup>, desencadeou-se um processo de elaboração de planos diretores, de projetos, de programas focalizados (como o CURA, Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada), de leis de uso e ocupação do solo e, principalmente, de Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI).

Assim, de acordo com Santos e Baratta, ao SERFHAU coube “o papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica” (ibid, p. 26). Enfatizava-se então, “a idéia de neutralidade da atuação governamental” (ibid, p. 26) ao mesmo tempo em que se valorizava o *saber competente* nas intervenções propostas, com o intuito de “minimizar os conflitos políticos”, o que, todavia, acarretou a “exclusão de segmentos populares do planejamento do seu espaço” (ibid, p. 26).

Essa abordagem exerceu forte influência – e ainda hoje exerce – na formação de gerações de profissionais ligados a intervenções no urbano, com reflexos importantes na concepção e na elaboração recente de planos diretores das cidades brasileiras.

Referindo-se também ao SERFHAU, Flávio Villaça questiona se a ação real do Estado brasileiro sobre o urbano se inseriu no que, atualmente, denominamos

---

<sup>12</sup> Vinculado ao Ministério do Interior, criado juntamente com o Banco Nacional de Habitação, através de um mesmo ato legal, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi extinto em 1974.

planejamento urbano. Ele considera que o discurso dominante de planejamento urbano teve e tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente (1999, p. 172).

Tratando da experiência brasileira ao longo do século XX, Villaça concorda que, de fato, em algum momento, se pretendeu “estimular o planejamento urbano no Brasil, por meio dos planos individuais de cada cidade” (ibid, p. 172) – ainda que, observa o autor, isto tenha apenas resultados em idéias, porque na prática a maioria dos planos não teria saído do papel. Villaça constata ainda a existência de uma associação muito forte entre planejamento urbano e plano diretor no Brasil, visto por alguns como sinônimos. Todavia, contesta esta idéia de igualdade entre um e outro, definindo o planejamento como um processo contínuo “do qual o plano diretor constituiria um momento” (ibid, p. 172).

No modelo aplicado pelo SERFHAU havia a preponderância do chamado planejamento racional-compreensivo, “que tinha o saber técnico como elemento norteador e o plano como seu principal produto” (COSTA, 2003, p. 114). Porém, mesmo na época de maior atuação daquele Serviço, não havia uma unidade de pensamento sobre o planejamento urbano entre os diferentes atores que atuavam nessa área.

Antônio Octávio Cintra (1974) contribui para a compreensão desses diferentes pensamentos existentes nesse período, inclusive antevendo uma discussão que se tornaria central nos anos 1980-90, o embate entre o planejamento racional-compreensivo e o democrático participativo, quando propõe uma reflexão sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. A sua análise centra-se

em duas concepções consideradas diametralmente contrárias, denominadas por ele como do planejamento compreensivo-unitário e do planejamento adaptativo.

Na visão de Cintra, o planejamento compreensivo-unitário, em sua “pretensão de remontar a estrutura da cidade para uma data futura, assentava-se em pressupostos simplistas” (1974, p.119), uma vez que havia uma preponderância dos aspectos espaciais, tratados principalmente por profissionais ligados à arquitetura e à engenharia (ibid, p.119). O resultado desse tipo de planejamento era um produto físico, “um mapa de localizações, reservas de áreas, rede viária, que não considerava os comportamentos coletivos e os sistemas de atividades, para os quais as unidades espaciais serviam de receptáculo” (ibid, p.119). Contudo, tal produto seria um guia para as decisões públicas e privadas num determinado período de tempo (médio e longo prazo). Um dos problemas desta abordagem, pela rigidez da estrutura física proposta, era “impor à cidade o risco de uma camisa de força” (ibid, p.119).

Ainda segundo Cintra, no planejamento compreensivo-unitário, o técnico-planejador adquiria papel de destaque e de exclusividade no trato das questões urbanas, conferido pela *neutralidade* do conhecimento científico, que oportunizaria “uma visão de conjunto da cidade, e que possibilitaria corrigir as deformações de ótica e as estratégias dos interesses grupais” (ibid, p. 116). Relaciona-se a esta concepção a reflexão de Marilena Chauí sobre o *discurso competente*, como aquele que “se instala e se conserva graças a uma regra que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar em qualquer circunstância” (2006, p. 19). E, nesse sentido, salienta o caráter ideológico da *sociedade do conhecimento* e de como o *discurso competente* representa uma faceta do Poder (ibid, p.19).

No planejamento compreensivo-unitário, o *discurso competente* do planejador urbano encontra campo fértil, “respaldado pelo domínio de um conhecimento privilegiado da cidade” (CINTRA, 1974, p. 118), esse modelo de planejamento atribui à determinada categoria de técnicos a competência de atuação sobre o urbano. Esta preponderância da visão do técnico, denominada tecnocracia,

(...) consiste em tratar como questão puramente de meios – dado o privilégio da vinculação do técnico aos órgãos executivos – assuntos que envolvem opções por fins, escolha de valores; em apresentar como a solução correta com base em justificativas técnicas uma solução com alto teor ideológico, descartando, consciente ou inconscientemente, outras alternativas; em restringir o tratamento de um problema ao enfoque de uma disciplina, procurando maximizar apenas as variáveis que os modelos nela fundados incorporam, com ignorância ou menosprezo das variáveis não incorporadas, nas quais se podem traduzir os efeitos colaterais e as conseqüências indiretas negativas da maximização exclusiva das primeiras variáveis. Enfim, em confinar o âmbito de debate de uma questão pública à burocracia especializada que dele trata e à clientela diretamente envolvida, deixando de fora os interesses de terceiros, que podem ser direta ou indiretamente afetados. (ibid, p. 118)

Em contraposição ao modelo compreensivo-unitário, Cintra apresenta o planejamento adaptativo, sustentado pela idéia da existência de forças e mecanismos operantes na cidade que, identificados, avaliados e analisados, comporiam um corpo de conhecimento para a construção de uma ciência urbana. Haveria nesta abordagem trazida por Cintra, “uma valorização dos mecanismos espontâneos e informais e um temor da burocracia e centralização das decisões e dos planos impostos” (ibid, p.121). Além disso, o autor supõe que as *coletividades* possuem preferências e que seriam capazes de expressá-las, se a elas fossem dada esta oportunidade. No entanto, o autor alerta que os diferentes juízos de valores que permeiam uma sociedade poderiam deflagrar mecanismos negativos, o que deveria ser controlado a partir da idéia de *bem público*<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>Cintra refere-se a Dewey, em *The Public and its Problems*, New York, Henry Holt and Co., 1927, quando define interesse público, como o interesse numa decisão de todos aqueles que dela não

O bem público materializaria as preferências e valores de terceiros corporificados em práticas, modos de vida, padrões culturais, modalidades de uso do espaço físico, artefatos arquitetônicos e elementos de paisagem natural - que não dispõem de poder de escolha ou carecem de proteção no confronto com indivíduos e grupos que, na situação concreta, tenham maior poder na realização de seus interesses. (ibid, p. 123)

É na interpretação do planejamento como um *bem público de segundo grau* que Cintra respalda sua reflexão sobre os pensamentos vigentes naquela época.

Consistindo os bens públicos na internalização de conseqüências indiretas da produção de bens privados, o planejamento seria encarado como meio adequado de fazer com que os bens públicos fossem produzidos na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência e economicidade no uso dos recursos disponíveis. Nesse sentido, justifica-se a idéia de que constitua um bem-público de segundo grau, pois visa a resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares (ibid, p.116).

Cintra sugere que as situações de desigualdades sociais poderiam ser enfrentadas com medidas redistributivas, por meio da atuação do poder público, que assim estaria sendo obrigado a incorporar um novo tipo de bem público, resultante de todo um processo de luta política contra determinados mecanismos de mercado. Além disso, mostra que o dilema do planejamento urbano vinculado ao Estado numa sociedade de classes, não se resumiria a questões relacionadas a “democracia x autocracia, burocracia-tecnocracia x espontaneismo, planejamento unitário x planejamento adaptativo, mas teria no binômio igualdade x desigualdade na repartição dos benefícios da vida coletiva” (ibid, p. 126), uma questão importante a ser tratada.

Defende Cintra que o tratamento da desigualdade necessitaria para se ter êxito, de “uma ampla coalizão de forças, composta pelas camadas que buscam a redistribuição, pelos órgãos representativos, pela própria burocracia executiva, de

---

participam diretamente. Vide Alan Altshuler, *The City Planning Process*, Ithaca, N. York: Concil University Press, 1965, p. 327.

maneira a traduzir conquistas em estruturas e processos institucionais estáveis e para apoiar a autoridade pública no desempenho da política de redistribuição” (ibid, p. 125). Contudo, ao não descartar a possibilidade de conflitos e riscos, o planejamento adaptativo reforçaria a necessidade de uma busca cooperativa de soluções viáveis. Instala-se, dessa forma, um processo de persuasão, diálogo, negociação, nas quais perspectivas singulares são enriquecidas. Soluções baseadas não apenas nos “valores da eficiência e capacidade de controle efetivo por parte da organização pública, mas também nos de participação e representação política, cujas respostas institucionais não percorreriam uma trajetória retilínea, mas num vai-vêm entre os vetores valorativos”, nos quais estariam envolvidos “questões relativas à organização de poder”. (ibid, p. 136).

O debate crítico sobre modelos de planejamento urbano seria retomado, em 1985, ainda durante o período de transição democrática, quando surgiram diversas demandas formuladas pelos movimentos populares, vinculadas à questão urbana, bem como críticas ao modelo racional-compreensivo, dominante nas políticas urbanas brasileiras.

#### **2 4. A Constituinte e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.**

No Brasil, especialmente no final dos anos 1970, os movimentos sociais ganham força, entre os quais os denominados populares urbanos, que aparecem numa “conjuntura sociopolítica explosiva” (GOHN, 2006, p.276). Esta conjuntura era marcada por fortes contestações ao Regime Militar, vigente à época, visíveis nos protestos nas ruas, nas fábricas, nas universidades. Esses movimentos



contestatórios tinham como objetivo central a derrubada do autoritarismo e, conseqüentemente, a implantação de um Estado de direito. Estas mobilizações estimularam tanto a organização de movimentos pelos direitos básicos, reivindicativos de uma melhor qualidade de vida, quanto os movimentos por demandas universais, vinculados a determinados temas como o feminismo, raça, ecologia, etc.

Para Sérgio Baierle os movimentos populares urbanos, que passam a fazer parte do cenário brasileiro, são “o conjunto de formas de ação coletiva desenvolvido pelas classes subalternas em sua luta pelo acesso à cidade e à cidadania” (1992, p.02).

A urbanização acelerada vivenciada no Brasil somada a um processo de desaceleração da economia acentuou no território urbano as desigualdades socioeconômicas: de um lado uma cidade legal, rica e com infra-estrutura, do outro, a ilegal, pobre e precária.

O quadro de degradação das periferias pobres, presentes em todas as regiões brasileiras, em diferentes tipos de cidades, impulsionou a organização das classes populares nas cidades, através da constituição de associações comunitárias independentes e autônomas em relação ao Estado, as quais tinham como suas principais reivindicações a legalização de áreas urbanas ocupadas e melhores condições de vida da população das periferias. Esse processo fomentou o crescimento do associativismo comunitário (AVRITZER, 1997, p.18). Leonardo Avritzer reconhece, numa visão otimista<sup>14</sup> em relação à dinâmica associativa e

---

<sup>14</sup> Soraya Cortês, em seu trabalho “Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança” (2005), apresenta uma interessante classificação e análise da literatura produzida sobre o tema da participação e suas diferentes respostas à questão do impacto de fóruns participativos sobre a formulação e implantação de políticas públicas, especialmente no Brasil.

organizativa dessa época, que tal processo contribuiu para a alteração do cenário político brasileiro. Essas formas associativas, segundo ele, teriam inserido lacunas na arraigada cultura autoritária e excludente do país, resgatando os processos de mobilização e de organização da população e, assim, fazendo emergir o tema dos direitos sociais e da cidadania. Os anseios de reformulação da sociedade se personificaram na reivindicação por novos direitos políticos e sociais. (ibid., p.18)

Estes movimentos além de provocarem e/ou reivindicarem mudanças nos padrões das relações sociais, potencializando a instituição de novos padrões de comportamento social (igualdade de gênero, respeito à natureza etc.), estes movimentos construíram um novo padrão de cidadania, no sentido do 'direito a ter direitos', numa reivindicação ao acesso ao sistema político, pelo direito de participar efetivamente da própria definição de sistema" (GECD, 1998-99) <sup>15</sup>.

A transformação rápida da condição rural para urbana somada à alternativa escolhida pelo Regime Militar, por um planejamento urbano com características tecnocráticas, produziria um padrão de crescimento das cidades, de concentração urbana e de uso e ocupação do solo, reforçando a exclusão social, intensificando o crescimento das periferias das grandes cidades e a consolidação de um mercado imobiliário restritivo.

Este tipo de planejamento amplamente adotado nos anos 1970 tinha como pressuposto *o modelo de cidade ideal*, sendo criticado por diferentes segmentos da sociedade brasileira, intelectuais, profissionais ligados à área de planejamento urbano e entidades ligadas a movimentos sociais urbanos. Com a possibilidade de intervenção na elaboração da Constituição, no final dos anos 80, veio à tona o debate crítico sobre questões referentes à gestão municipal, do planejamento e da política urbana.

---

<sup>15</sup> Ver em GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção. Campinas, Idéias, 5(2)/6(1), 1998-1999.

Na elaboração da Constituição, a participação da sociedade foi prevista no seu regimento interno, propiciando a apresentação de emendas de iniciativa popular. A mobilização de diversos setores da sociedade resultou no encaminhamento de diferentes propostas de emendas populares, acompanhadas de cerca de 12 milhões de assinaturas, que foram dirigidas ao Congresso Nacional.

O fato de o regimento permitir emendas populares possibilitou a transformação de reivindicações anteriores em propostas políticas, e a incorporação no corpo da Lei em vários artigos, dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação.

O processo constituinte passa a ser visualizado como um momento de mudança, em que emerge claramente, nas reivindicações dos movimentos sociais, a idéia de participação (CARVALHO, 1998, p. 12). A partir desta Constituição, e ao longo dos anos 1990, torna-se cada vez mais importante aos movimentos sociais a qualidade da participação, e esta foi a tônica de sua reivindicação: participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Ou seja, os movimentos reivindicavam não apenas a obtenção ou a garantia de direitos já definidos, mas a ampliação e a participação da definição da gestão desses direitos. (ibid, p. 12)

A abertura à participação no processo constituinte permitiu que o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), de formação heterogênea cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano, pudesse encaminhar suas bandeiras em prol do direito à cidade e à cidadania (SILVA, 1991). O MNRU, que tem sua gênese nos anos 1960, é um movimento que se reorganiza em meados dos anos 1980, na esteira do processo de elaboração da Constituição,

propondo maior justiça social no acesso dos cidadãos às cidades, o combate às desigualdades sócio-espaciais e a garantia dos direitos à cidadania.

Tomando-se como referência tal proposta, em 1986, o MNRU definiria reforma urbana como “uma *nova ética social*, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 15). Esta *nova ética social* tinha um conteúdo politizante da discussão da cidade: o acesso à cidade deveria ser um direito de todos e não restrito aos mais ricos, numa crítica à *cidade dual* (legal e ilegal ou clandestina; formal e informal), marcada por fortes desigualdades sócio-espaciais. Segundo Ana Amélia da Silva:

Mistura de utopia com plataforma de unificação dos movimentos, a bandeira da Reforma Urbana, na sua origem, não se resume tão somente à questão da politização do urbano, através da tematização da segregação e exclusão social no espaço das cidades. À questão da justiça social, implícita no discurso sobre o conteúdo da Reforma Urbana somam-se os valores da igualdade e da cidadania demandando a criação de novos direitos básicos à Cidade. Com isto, visa-se romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontraram apoio no marco legal existente no país (1991, p. 09).

O MNRU foi responsável pela elaboração de uma emenda popular ao projeto constitucional, cuja proposta baseava-se em novos princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Esta emenda foi apoiada por 150 mil assinantes. Segundo Grazia De Grazia, os princípios básicos, que orientaram a Emenda Popular, assim como as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado após a promulgação da Constituição, foram:

- (1) Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- (2) Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- (3) Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, implicando no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (1990, p.16).

De acordo com Ana Clara Torres Ribeiro a emenda popular pela reforma urbana apoiava-se na idéia básica da função social da cidade, posicionando-se de forma clara pela participação política no planejamento. Assumia, assim, uma posição contra o processo de exclusão social existente nas cidades brasileiras, de absoluta hegemonia da propriedade privada do solo, de privatização dos serviços públicos, de equipamentos coletivos e da infra-estrutura urbana. A proposta defendida pelo MNRU, conforme Ribeiro, delinearía parâmetros gerais para a formulação de um modelo igualitário de vida urbana, calcado na compreensão da cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo (1990, p.15).

## **2.5. A nova Constituição Federal e o Plano Diretor**

O resultado da luta desencadeada pelo MNRU foi a incorporação do conteúdo da *Emenda da Reforma Urbana* na Constituição Federal, em um capítulo específico denominado *Da Política Urbana*, nos seus artigos 182 e 183. Contudo, vinculou-se a realização dessa política urbana ao plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e, fundamentalmente, para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Além disso, para que esta vinculação se tornasse efetiva foi necessária a regulamentação do capítulo em questão, o que só viria a acontecer em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

A Constituição estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, adquirindo “extraordinária primazia frente a outras formas possíveis de intervenção planejada nos espaços urbanos”, segundo

Ribeiro (ibid, p. 14). Esta primazia seria garantida, como mostra José Roberto Bassul, por intermédio de uma emenda do chamado *Centrão*<sup>16</sup>, que conseguiu vincular o tema da função social da propriedade à existência de plano diretor, “com evidente intuito procrastinatório” (2005, p. 40) da aplicação de sanções ao não cumprimento da função social da propriedade.

No processo de discussão da política urbana na Constituição, dois campos de forças políticas protagonizariam a definição do seu conteúdo. A inclusão dos planos diretores nesta Constituição não surgiu do MNRU. A proposta “surge do impasse e inexistência de acordo na aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantissem a efetivação de uma Reforma Urbana” (COELHO, 1990, p.38), em particular pela resistência dos parlamentares conservadores, em definir claramente a função social da propriedade.

O MNRU era contrário à inclusão do Plano Diretor na Constituição, porque considerava ser este instrumento a expressão de um modelo tecnocrático de gestão e planejamento, firmado essencialmente *em um saber técnico*, que não reconhecia a dualidade das cidades brasileiras. De acordo com Coelho, o debate dos planos diretores como instrumento de uma política de reorganização do território não poderia se restringir a um debate técnico sobre zoneamento ou código de obras, mas deveria ser apropriado como instrumento de luta pela Reforma Urbana, devendo criar as condições para que os cidadãos tivessem seus direitos garantidos em qualquer lugar da cidade (ibid, p.39).

---

<sup>16</sup> Bloco suprapartidário de perfil liberal-conservador formado por um grupo de parlamentares que se insurgiu contra as regras do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte e o poder de deliberação da comissão de sistematização (SOUZA, 2003b). Os deputados do Centrão interessados na temática urbana eram informalmente liderados por Luís Roberto Ponte (PMDB/RS), presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (BASSUL, 2005).

As lutas travadas pelos diversos movimentos sociais, durante o período de elaboração da Constituição, apresentaram seus primeiros resultados ao longo dos anos 1990, quando partidos situados à esquerda no campo político chegaram aos governos de diversas capitais no país, especialmente no reconhecimento da existência de duas cidades diferentes numa única cidade, com direitos e acessos desiguais, a *cidade legal* e a *cidade ilegal*. O reconhecimento da cidade dual está diretamente vinculado ao uso dos instrumentos defendidos pelo MNRU, também incorporados nas legislações pós Constituição como no caso das constituições estaduais, leis orgânicas municipais, planos diretores entre outras.

Entretanto, o texto constitucional, incluído no capítulo da Política Urbana, requeria uma legislação específica de abrangência nacional para que os princípios e instrumentos fossem implementados. Esta lei denominada Estatuto da Cidade reafirmaria o que fora estabelecido na Constituição: que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Mas também incorporaria dispositivos garantidores da participação popular nos processos de planejamento e nas práticas de gestão urbanas, no capítulo dedicado à Gestão Democrática da Cidade (artigos 43, 44 e 45), reconhecendo assim a legitimidade do movimento (e de sua plataforma) que encabeçou a luta pela reforma urbana<sup>17</sup>.

É neste embate que o plano diretor passa a ser o principal instrumento para a realização da política urbana na esfera local, e torna-se palco de novas disputas.

Como o plano diretor tornara-se obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e condição para a aplicação de novos instrumentos operacionais

---

<sup>17</sup> Ver em REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2001a, 2001b).

relativos ao exercício da função social da propriedade, alguns governos municipais deram início a sua elaboração de forma participativa antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, entre eles o município de Porto Alegre.

Estas novas experiências dariam novo fôlego e visibilidade ao debate da questão urbana, especialmente pelo fato de que estas aconteceram em cidades importantes no contexto brasileiro, como o caso de algumas capitais de estado.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), estrutura governamental federal responsável pelo tratamento dessas questões. Tal estrutura era reivindicada pelos movimentos sociais urbanos, entre eles o MNRU e os movimentos vinculados à luta pela moradia, desde 1986, quando o Banco Nacional de Habitação foi extinto. O MCidades, entre outras ações, incluiria no orçamento público federal um programa para implementação do Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores nos municípios brasileiros, a partir de uma concepção participativa de planejamento urbano. Esta proposta foi objeto de uma ampla campanha nacional, nos anos de 2005 e 2006, com os objetivos de mobilizar e capacitar os diferentes atores envolvidos no processo, inclusive disponibilizando recursos para elaboração de *planos diretores participativos*.

É preciso, enfim, ressaltar que diferentes pensamentos e práticas têm invocado a participação no planejamento urbano brasileiro, mostrando a ambigüidade do termo. O leque de opções propostas e executadas abrange desde os que chamam o “usuário” a dar sua colaboração ou opinião na concepção de um determinado projeto urbano, muitas vezes apenas para ratificar uma proposta pré-definida pelos governantes, até aqueles cujo processo participativo pressupõe a tomada de decisão compartilhada.



Nesse sentido, há que se destacar a experiência de participação no planejamento urbano em Porto Alegre ao longo do século XX. Tal trajetória histórica, abordada a seguir, permite o reconhecimento dos contextos em que se constituíram os diferentes formatos de participação, e prepara para a análise do objeto mais específico dessa dissertação, a participação na elaboração do PDDUA.

## **CAPÍTULO 3**

### **A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE**

O debate sobre a participação da sociedade no planejamento urbano não é recente em Porto Alegre. O breve resgate histórico objeto deste capítulo identifica e situa as principais iniciativas governamentais visando à criação de espaços para o debate público da cidade e de seus problemas. Essas experiências, embora relacionadas a conjunturas políticas diferenciadas, estabelecem importantes vínculos com o processo de elaboração do PDDUA.

#### **3.1. Um urbanismo de técnicos e políticos**

As políticas de intervenções no espaço urbano, iniciadas em Porto Alegre no final do século XIX e efetivadas na primeira metade do século XX, tiveram forte

inspiração em princípios positivistas, como têm enfatizado diversos pesquisadores<sup>18</sup>. Célia Ferraz de Souza (1999, p. 85-86), por exemplo, observa que “de 1897 a 1937 o Rio Grande do Sul e Porto Alegre foram administrados pelo mesmo partido político, o Partido Republicano Rio-grandense (PRR), que sustentou governantes ‘positivistas’ de orientação castilhista”. A cidade viveu nesse período uma experiência de continuidade administrativa absolutamente singular, tendo, ao longo de quarenta anos, apenas três governantes: José Montaury de Aguiar Leitão (1897-1924), Otávio Rocha (1925-1928) e Alberto Bins (1929-1937).

Orientado por uma visão sanitarista, o governo Montaury realizou importantes obras de infra-estrutura com o objetivo de adequar Porto Alegre aos novos tempos e, em particular, para atender às demandas da burguesia nascente que almejava viver numa “cidade moderna”. Recursos importantes foram despendidos na modernização e ampliação da rede de esgoto e do sistema viário da cidade; porém, as melhorias empreendidas não foram suficientes para acompanhar o ritmo de crescimento de Porto Alegre e as exigências de seus moradores. Ressalte-se que a atuação de José Montaury não se resumiu a intervenções no espaço físico da cidade, envolvendo também a redefinição tributária do município, a atualização de impostos e o fortalecimento da presença do poder público na prestação de serviços.

Algumas medidas propostas por Montaury foram reunidas no Plano Geral de Melhoramentos, datado de 1914. Esse Plano, segundo Souza e Damasio (1993, p.141), expressa bem “o discurso urbanístico preponderante na época, sintetizando os temas impostos pelas escolas de Paris e da estética urbana”. Participou da elaboração desse Plano o engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel, autor de

---

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Günter Weimer (1997), Paul Dieter Nygaard (2005), Célia Ferraz de Souza (2004), João Faria Rovati (2001).

relatório então apresentado ao Prefeito pela Comissão de Melhoramentos, no qual são citados como sendo os principais desafios da cidade questões relacionadas ao trânsito, à beleza e à higiene. O Plano de Melhoramento projetaria importantes transformações urbanas, algumas delas concretizadas após o término do governo Montaury.

Na administração de Otávio Rocha teria prosseguimento a “higienização” de Porto Alegre, com a abertura de avenidas (a Borges de Medeiros, por exemplo), a realização de obras de calçamento e a implantação de redes de água e esgoto. Nessa época, segundo Souza e Damásio (ibid., p.141), o PRR passava por uma crise e “necessitava imprimir novos planos e idéias para ganhar a simpatia da população”. Nesse ambiente, o “discurso técnico ‘circulação-estética-higiene’ passaria a fazer parte do discurso político do poder”, marcando o “início da urbanística moderna em Porto Alegre” (ibid., p.141).

As ações urbanísticas realizadas pelos governos Montaury e Rocha, pioneiras em muitos aspectos, não foram levadas a debate público. A tomada de decisão sobre tais ações estava restrita aos meios técnicos e políticos. Note-se ainda que no sistema eleitoral da República Velha, menos de 5% da população tinha direito a voto. Portanto, até mesmo o acesso aos mecanismos tradicionais da democracia representativa era bastante limitado. Assim, como observou Flávio Villaça (1999), as elites políticas e econômicas, naqueles anos, apresentavam alto grau de coesão e quase toda a ação proposta pelos governos locais, especialmente nas capitais, tinha estreita relação com seus projetos e demandas. A Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, prometia modificar essa situação e garantir a livre manifestação da vontade, a soberania popular e a liberdade do voto. Essa promessa, entretanto, sofreu uma importante correção de rumo em 1937, com o

advento do Estado Novo. Foi nesse quadro, em plena ditadura de Vargas, que se constituiu a primeira experiência de debate público do planejamento urbano de Porto Alegre.

### **3.2. Os Conselhos e os Planos**

Nomeado para substituir Alberto Bins em outubro de 1937, o prefeito José Loureiro da Silva governaria Porto Alegre até 1943. Nesse período, nem precisou prestar contas de suas ações ao legislativo nem enfrentou qualquer teste eleitoral; contudo, criou o primeiro Conselho do Plano Diretor da cidade.

Em dezembro de 1938, Loureiro da Silva contrata o arquiteto Arnaldo Gladosch para a elaboração do Plano Diretor da cidade e, algum tempo depois, cria um Conselho cujo objetivo era acompanhar e discutir os problemas de Porto Alegre e as propostas do arquiteto Gladosch.

Ainda naquele ano de 1938 foi publicado o documento *Contribuição ao Estudo de Urbanização de Porto Alegre*, redigido por Edvaldo Pereira Paiva e Luiz Arthur Ubatuba de Farias, engenheiros da Seção de Cadastro da Prefeitura. Este documento foi entregue pessoalmente por seus autores a Gladosch. As propostas de Paiva e Ubatuba de Faria foram fortemente inspiradas nos planos elaborados no final dos anos 1920 para o Rio de Janeiro, por Alfred Agache, e para São Paulo, por Francisco Prestes Maia. Entre tais propostas, cabe destacar a que tratava da criação de um sistema de “perímetros de irradiação” que, mais tarde, fundamentaria a abertura das avenidas *perimetrais* de Porto Alegre. Loureiro da Silva conhecia o

trabalho dos dois engenheiros municipais e os convidaria a participar da reunião inaugural do Conselho do Plano Diretor (ROVATI, 2001).

Gladosch, residente no Rio de Janeiro, havia colaborado com Agache na elaboração do Plano daquela cidade. A partir de 1939, desenvolve uma série de estudos e propostas urbanísticas para Porto Alegre, nas quais faz referências ao Plano Geral de Melhoramentos e ao trabalho de Paiva e Ubatuba de Faria e onde trata de um tema relativamente novo na época, o *zoning* ou zoneamento. Porém, a inovação mais importante vivida por Porto Alegre naquele momento de fato era a criação do Conselho do Plano Diretor, onde Gladosch comparece sistematicamente com a finalidade de explicar suas idéias e ouvir as sugestões dos conselheiros.

*Um plano de urbanização*, de José Loureiro da Silva e Edvaldo Pereira Paiva, foi outro documento importante produzido nessa época. Publicado em 1943, era uma espécie de relatório das ações realizadas pelo governo Loureiro da Silva. Ali foram reproduzidas as atas das reuniões do Conselho do Plano. Na primeira reunião, realizada em março de 1939, o prefeito assim se manifestou sobre a criação do Conselho:

Ao iniciarmos os nossos trabalhos de reforma de Porto Alegre, verificamos a necessidade de um contacto maior com os elementos mais representativos da opinião de seus cidadãos. A necessidade desse órgão nasceu da própria natureza do problema de urbanização. Para que fizéssemos uma obra o mais possível impessoal era necessário interessar nela um grupo de homens de responsabilidades sociais, amantes da cidade, dispostos a cooperar no trabalho de seu embelezamento. Além disso, esse órgão era necessário para ajustar as partes dos trabalhos dos órgãos especializados municipais, visto que somente ele teria a visão de conjunto e a isenção de ânimo para resolver melhor, pois estaria livre de pressões diárias, sejam quais forem, e colocado em tal situação que poderia falar em nome de toda a coletividade, sem parcialidade e sem preferências.

O número de membros do Conselho por nós nomeado é de 16. Compõe-se de representantes das seguintes organizações públicas e particulares: Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial Varejistas, Associação Comercial de Porto Alegre, Rotary Club, Associação Rio-Grandense de Imprensa, Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, Secretaria de Obras Públicas, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina,

Sociedade de Medicina, Viação Férrea do Rio Grande do Sul, Inspetoria Federal de Estradas e 3ª Região Militar.

É uma comissão consultiva e resolve por maioria de votos. São suas atribuições: a) examinar, propor alterações e votar os projetos de reforma urbana; b) retocar ou ampliar os projetos do Plano Diretor; e, c) fiscalizar a execução dos projetos aprovados do Plano Diretor. (LOUREIRO DA SILVA, 1943, p.28)

É importante não esquecer que, desde os anos 1920, a questão do envolvimento da “opinião pública” no urbanismo – ou a questão da “necessidade de um contacto maior” das autoridades com os “elementos mais representativos” da opinião dos cidadãos – já se fazia presente no discurso de políticos e urbanistas. Um testemunho disso nos é oferecido por Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello que, em 1929, inspirado na experiência norte-americana, evoca a necessidade de “ouvir e conquistar a opinião pública” para os projetos urbanísticos de São Paulo (MELLO, 1929, p. 17-18). Como aconteceu em São Paulo e em outras cidades brasileiras, a experiência norte-americana também inspiraria a criação do Conselho do Plano de Porto Alegre, como ficou registrado em sua primeira ata:

Salienta [Loureiro da Silva] que o Conselho do Plano deve ser sempre constituído de verdadeiros amigos da cidade de Porto Alegre, citando, a propósito, os Estados Unidos, onde ao lado da Municipalidade se encontram homens de boa vontade que tudo fazem para o desenvolvimento da cidade. (LOUREIRO DA SILVA, op.cit., p.133)

Aberto à participação de um seletos e reduzido número de representantes das elites locais, o Conselho do Plano oferecia à Porto Alegre a possibilidade do debate público de seus problemas e de temas relacionados ao seu desenvolvimento urbano. Independentemente de considerações sobre a natureza mais ou menos democrática desse Conselho, é importante observar que Loureiro da Silva associou sua iniciativa à “natureza do problema de urbanização” – problema que, como sugere o Prefeito, não deveria ser tratado somente por técnicos e governantes.

A relevância histórica deste acontecimento é reconhecida por Laís Guimarães de Pinho Salengue e Moacyr Moojen Marques. Para eles, a criação do Conselho do

Plano Diretor de Porto Alegre teria sido uma das medidas mais inovadoras da época, “iniciativa do prefeito municipal para realizar ‘uma política de urbanismo de portas abertas’, orientada exclusivamente no interesse da população” (1993, p.157). Nessa mesma direção, é interessante observar a forma como esta iniciativa é retratada por Maria Soares de Almeida:

O prefeito [Loureiro da Silva] não ditava as novas regras sozinho. Estava amparado por uma equipe técnica de peso. Na sua visão de administrador, tinha trazido do Rio de Janeiro Arnaldo Gladosch, para a elaboração de um novo plano para a cidade, além de contar com Edvaldo Paiva e Ubatuba de Faria como técnicos da prefeitura. (...) Era o coroamento de uma nova fase de debates sobre a cidade e seu crescimento, que tinha tido início com a contratação de Gladosch pela prefeitura. Loureiro da Silva cria, ainda, o Conselho do Plano Diretor onde tem (sic) assento vários representantes da sociedade, ampliando o debate das questões urbanas. (1999, p. 111-112)

Na visão de Almeida, no que se refere às coisas do urbanismo, até o governo de Loureiro da Silva os prefeitos ditavam as regras sozinhos, isto é, sem contar nem mesmo com o apoio de técnicos; e, por outro lado, faziam isso a portas fechadas, como sugerem Salengue e Marques.

Com a substituição de Loureiro da Silva no comando da Prefeitura, em 1943, o Conselho se enfraquece e essa experiência, aos poucos, é abandonada, como aconteceria também com as próprias propostas formuladas por Gladosch. O tema somente seria retomado em 1955, quando foi recriado o Conselho do Plano Diretor<sup>19</sup>, agora constituído por seis representantes de setores da administração municipal e por representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil, da Sociedade de Engenharia, da Sociedade de Agronomia, do Departamento Estadual de Estatística e da Secretaria Estadual da Saúde. As atas das reuniões do novo Conselho mostram que o debate foi bastante restrito e essencialmente técnico; os prefeitos, que deveriam presidi-lo, jamais compareciam a suas reuniões.

---

<sup>19</sup> Lei Municipal nº 1413, de 11 de junho de 1955.



O novo Conselho teria papel importante na elaboração do Plano Diretor, instituído em 1959 – o primeiro transformado em Lei em Porto Alegre<sup>20</sup>. Note-se que, por razões técnicas e administrativas, esse Plano incidia apenas sobre as zonas mais intensamente edificadas da cidade. A legislação da época, entretanto, atribuiria importantes poderes ao Conselho e ao executivo municipal, concedendo-lhes a competência para decidir sobre a ampliação da área de abrangência do Plano sem consulta ao legislativo. Com base nessa legislação, ao longo dos anos 1960 e 1970, são instituídas as chamadas “extensões” do Plano Diretor de 1959.

Outro testemunho da força desse Conselho foi a criação, em 1961, do Fundo do Plano Diretor. Seus recursos estavam vinculados às demandas do Plano e deveriam ser utilizados segundo uma lista de prioridades anualmente organizada pelo Conselho. Recursos desse Fundo foram usados, por exemplo, nas desapropriações realizadas para a construção da 1ª Perimetral e na ampliação da rede escolar municipal.

Em 1977 é criado o Programa de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) de Porto Alegre. Uma equipe formada por técnicos da própria municipalidade executaria esse Programa, financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e gerenciado pela Secretaria do Planejamento Municipal, órgão criado em 1975. O PROPLAN seria responsável pela concepção do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). O processo de elaboração e aprovação desse Plano se desenrolaria com o acompanhamento da Câmara de Vereadores e do Conselho do Plano Diretor. Aprovado em julho de 1979<sup>21</sup>, sua tramitação no legislativo durou oito meses, onde foram apreciadas mais de 200 emendas.

---

<sup>20</sup> Lei Municipal nº 2046, de 30 de dezembro de 1959.

<sup>21</sup> Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979.

O tema da participação da comunidade é muito valorizado pelo 1º PDDU, e inclusive ganha especial destaque em sua Exposição de Motivos:

Tanto quanto possível, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano procura estruturar-se como um modelo participativo de planejamento. Com tal finalidade, introduz uma abertura adicional e inovadora, que se soma àquelas já regularmente institucionalizadas, em especial junto ao setor público dos diversos níveis: a participação da comunidade no processo. (PMPA, 1980, p.19)

O 1º PDDU propõe que a participação da comunidade no processo de planejamento ocorra através das Associações de Moradores, que ganham uma representação no Conselho do Plano, agora denominado Conselho Municipal do PDDU. Esta proposição, implementada durante o regime militar por um prefeito nomeado, como, aliás, também fora o caso de Loureiro da Silva, sem dúvida assinalou uma inovação importante na composição do Conselho do Plano que, ao contrário do que aconteceu em 1938 e em 1955, acenava para a incorporação de uma representação popular.

Mesmo apresentando esta e outras importantes inovações, reconhecidas por diferentes atores, técnicos e políticos, o 1º PDDU logo seria alvo de intensas críticas, que se tornaram mais agudas a partir de 1987, quando foi objeto de significativas mudanças demandadas pelo setor da construção civil (ROVATI, 1990). Por outro lado, com a redemocratização do país, e no conseqüente processo de criação de novos espaços de discussão e de articulação política, como aconteceu quando da elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM), ganha força o debate sobre um “novo modo” de planejar a cidade, com ênfase no “planejamento democrático-participativo”. Estimulam esse debate, de maneira incisiva, os militantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) e de movimentos sociais ligados à questão da moradia.

Ao longo dos anos 1980-1990 as críticas ao planejamento urbano praticado em Porto Alegre se expressaram, essencialmente, como críticas ao 1º PDDU. Com origem diversa, formuladas por integrantes do FNRU, por entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e por setores empresariais da construção civil, essas críticas evocavam freqüentemente o caráter tecnocrático e normativo do Plano, a rigidez de suas regras urbanísticas e a não implantação do sistema de planejamento e gestão instituído em 1979. Além disso, os militantes do FNRU reivindicam sua atualização, no sentido de que o 1º PDDU incorporasse os novos instrumentos previstos pela Lei Orgânica Municipal, e considerasse a nova realidade política de Porto Alegre, marcada por uma dinâmica de forte participação popular na definição do seu orçamento municipal.

### **3.3. A reavaliação do 1º PDDU**

Em 1986, o Instituto dos Arquitetos do Brasil encaminha ao executivo municipal um documento denominado *Estudo preliminar para reavaliação do 1º PDDU*. Nesse documento, reconhecendo os méritos do Plano, o IAB apresenta críticas e sugestões com o propósito de estimular o debate sobre o planejamento de Porto Alegre. Para o Instituto, seu documento deveria ser “entendido como uma investigação acerca das possibilidades do planejamento de Porto Alegre galgar novos patamares” (IAB, 1986, p. 1). É importante ressaltar aqui a ênfase dada pelos autores à representatividade da sua própria entidade:

O documento foi formulado por um grupo de arquitetos que reúnem em sua bagagem comum uma grande vivência da cidade, como cidadãos, como arquitetos, como operadores da máquina de planejamento da Prefeitura, como pesquisadores

independentes e como usuários do atual Plano. O Instituto julga-se assim plenamente representativo do pensamento geral da categoria. (ibid., p. 1)

A cultura de planejamento existente na cidade seria definida pelo IAB como algo que fora construída ao longo do tempo, em diversos planos e projetos urbanísticos. Nessa trajetória, o 1º PDDU se distinguiria tanto do ponto de vista técnico, quanto conceitual. Todavia, mesmo reconhecendo o valor da cultura de planejamento da cidade, os autores do documento consideravam que a imagem do 1º PDDU junto à opinião pública era negativa:

Elaborado na firme intenção de proteger a qualidade ambiental da cidade, em benefício da população, [o PDDU] acabou sendo mais conhecido pelas restrições e limitações que impõe do que pelos benefícios que cria. Apesar de ter inovado em controles e instrumentos, o Plano figura hoje na memória coletiva como um restritor, uma constante e informe ameaça às iniciativas do cidadão. (ibid., p. 2)

Escrito em 1986, exatamente quando se iniciava a discussão da nova Constituição, o documento apresenta a visão de uma entidade que se mostra confiante e empolgada em relação ao momento vivido, de redemocratização do país. Esperançoso em relação às possibilidades de mudança, o IAB apostava na criação de processos mais democráticos e participativos de tomada de decisão sobre a coisa pública:

Em função da história recente do país, a expectativa hoje é de mudança; não uma mudança circunstancial, que mascare o papel e a importância dos setores organizados da sociedade, e sim mudanças efetivas de transferência de poder de decisão. (ibid., p. 2)

A conjuntura política e o debate sobre os rumos da democracia no país de alguma forma se refletiam na discussão do planejamento local, o que aparece especialmente na descrição das “questões básicas” a serem enfrentadas na avaliação do 1º PDDU. Para o IAB, uma dessas questões dizia respeito à configuração e constituição efetiva de um “sistema de planejamento” para o

Município. O sistema definido pela Lei Complementar nº 43 não seria um “sistema eficaz, independente de sua implementação, até hoje inexistente” (ibid.,p.3). Por isso, o Instituto recomendava sua “total reformulação”, sugerindo que fosse mais democrático e aberto à participação da sociedade organizada e que tivesse um caráter deliberativo:

Na verdade o processo de tomada de decisões é o grande local da participação. Não faz sentido a população participar de decisões a respeito de aspectos terminais, como altura de um determinado prédio, se não participou antes das decisões maiores que determinaram, em última análise, o desenvolvimento da cidade. Igualmente fica evidente a importância do papel indutor e coordenador da Prefeitura, que propõe o objeto da decisão e alimenta o debate com elementos técnicos e financeiros. (ibid., p. 3)

O IAB reconhecia que a Prefeitura, por meio da Secretaria do Planejamento Municipal, tinha um papel de coordenação nesse processo e que a ela caberia convocar a comunidade nos momentos determinados pela Lei (ibid., p. 8). Enfim, para o IAB, Porto Alegre de fato precisava de um Plano de Desenvolvimento, definido como “programa de governo tornado explícito”, ou “expressão sistematizada da vontade política do município num determinado período de sua história”. Mais abrangente do que os planos diretores tradicionais, esse Plano contemplaria “todas as ações públicas e privadas referentes à construção, uso e gestão da cidade”, bem como todos os gastos públicos (ibid., p. 8):

A sua montagem depende, de um lado, de critérios políticos e administrativos fixados em lei (obrigatoriedade de sua existência, duração, forma de gestão, principais referências técnicas e financeiras, etc.) e de critérios técnicos estabelecidos segundo estágio de desenvolvimento de nossa cultura (formas de diagnóstico, de modelos de análise, matrizes, propostas, etc.). Mas, de outro lado, depende fundamentalmente do apoio obtido pela participação e negociação. (ibid., p. 8)

Mais adiante, o documento do IAB assim resume o processo que orienta a formulação do Plano de Desenvolvimento: “Da vontade política e do projeto técnico da cidade nasce toda a orientação do plano” (ibid.,p. 9).

Outras reflexões críticas sobre o 1º PDDU aparecem esboçadas no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT), apresentado nas eleições municipais de 1992 por dois grupos de militantes vinculados à temática urbana.

O primeiro, denominado Grupo de Políticas Públicas da Frente Popular para a Questão Urbana avaliava como “necessária a reforma do 1º PDDU”, devendo esta ocorrer “em um processo democrático, envolvendo um debate público e explícito com toda a sociedade civil, valorizando a participação popular e as colaborações tanto técnicas quanto políticas” (PT, 1992, p.11). Este grupo considerava a “participação popular nos processos de discussão das intervenções urbanas e na gestão administrativa dos instrumentos existentes para viabilizar a Política Urbana Municipal como indispensável numa Administração Democrática” (ibid., p.11). Por outro lado, tratava a “reforma” do 1º PDDU como uma adequação à nova Constituição e aos objetivos da Reforma Urbana, especialmente no que se refere à introdução de instrumentos eficientes para o cumprimento da função social da propriedade.

A abordagem trazida pelo segundo grupo de militantes, vinculados ao Núcleo de Ciência e Tecnologia do PT, embora também apontasse para a revisão do PDDU, reconhecia que suas possibilidades não haviam sido completamente exploradas: “É urgente esgotar todas as potencialidades do atual Plano Diretor, promover sua revisão, bem como sua integração com os planos diretores de meio ambiente e saneamento” (ibid., p.13).

Expressão de algum consenso, os dois grupos defendiam a simplificação da legislação, o enfrentamento da especulação e do processo de “apropriação privada” da cidade, bem como sua “gestão democrática”, cujos pressupostos seriam a participação da sociedade e a transparência.

Moacyr Moojen Marques, um dos autores do 1º PDDU, também abordou o tema da reavaliação do Plano, em artigo escrito em parceria com Laís Guimarães de Pinho Salengue. Eles a consideravam necessária como um imperativo do próprio 1º PDDU e, também, em decorrência do quadro jurídico estabelecido pelas novas constituições, federal e estadual. Em seus questionamentos, Salengue e Marques destacam a não realização das avaliações periódicas do Plano previstas pela Lei 43/79. Mostram ainda que, ao longo do processo de implantação do 1º PDDU, não houve o monitoramento das transformações ocorridas na cidade, considerado uma “condição essencial” para a manutenção da atualidade e eficácia dos instrumentos de planejamento e para a indicação de ações preventivas e/ou corretivas. Na visão desses autores, tal procedimento não teria sido incorporado à “rotina burocrática dos órgãos municipais de planejamento urbano” (1993, p. 163).

O governo municipal, no encaminhamento da revisão do 1º PDDU, também formulou uma avaliação desse debate, apresentada em Termo de Referência datado de 1995. Nesta avaliação, identificava a existência de dois grupos, portadores de visões distintas da reformulação do 1º PDDU, um deles ligado à construção civil e outro formado por integrantes do Fórum Nacional da Reforma Urbana:

O primeiro defende a idéia de uma cidade compacta, e para tal, o PDDU deveria ser mais liberal na fixação dos índices construtivos, especialmente em alguns bairros mais valorizados. A partir desta maior liberação, o movimento de diminuição da população detectado pelo estudo da UFRGS seria revertido nestes bairros que intensificam características cada vez mais comerciais e de prestação de serviços privados. O segundo vê no 1º PDDU elementos que impediriam o acesso à terra, à moradia. A Constituição de 1988 responsabiliza o município pela política urbana e pelo bem-estar da coletividade, na qual a questão habitacional aparece com principalidade. A partir daí, as entidades ligadas ao movimento da reforma urbana priorizaram a disputa da legislação e no agora obrigatório Plano Diretor. (PORTO ALEGRE, 1995b, s/p)

Entretanto, mesmo afirmando que as manifestações “públicas e qualificadas” desses grupos indicavam a necessidade da revisão do 1º PDDU, o governo as

considerava insuficientes para a concretização de um “projeto de desenvolvimento urbano” para Porto Alegre. Uma das evidências destacadas no Termo de Referência para justificar essa avaliação foi a proposta de liberalização dos índices urbanísticos, interpretada como “obviamente parcial, pois trata de melhorar as condições para os investimentos imobiliários em poucos bairros”. Porém, o texto ressalva que essa interpretação da proposta não desqualificava seus autores, porque estes representavam interesses “indispensáveis na construção das cidades” (ibid., s/p).

Em contraposição, como questão importante para o desenvolvimento urbano, e, portanto, para a reavaliação do 1º PDDU, o governo apontava para a necessidade de compatibilização do uso e ocupação do território com a infra-estrutura disponível ou a ser planejada:

A infra-estrutura existente deve ser referência aos estudos de compactação e ao aumento da densidade populacional dos bairros com potencial de crescimento. Porém, a partir do limite da utilização da infra-estrutura já posta, deve-se discutir a responsabilidade e o financiamento dos investimentos novos necessários. (ibid., s/p)

Outra questão considerada fundamental pelo governo na sua crítica ao 1º PDDU relacionava-se ao “gerenciamento do planejamento”, tendo em vista a não efetivação do sistema proposto em 1979. Considerando-se mais aberto à participação do que outros governos, a Administração Popular via-se com melhores condições de pensar um sistema de planejamento e gestão democrático:

Atualmente, a Administração já pratica um sistema de planejamento mais descentralizado, coordenado, e, principalmente, mais participativo do que aquele imaginado em 1979. Uma nova proposta de um sistema de planejamento e desenvolvimento urbano deve afirmar uma intensificação na democratização da gestão do Estado. A questão dos fóruns de participação, em especial o Conselho Municipal do PDDU, deve ser reavaliada. A questão da agilidade da gestão do PDDU é também um enunciado importante para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre. Assim como as regulamentações não podem representar um ‘engessamento’ da cidade, são necessárias formas de controle transparentes e ágeis. (ibid., s/p)



As críticas formuladas ao 1º PDDU acima resumidas servem apenas para ilustrar um debate muito mais amplo e que, já na segunda metade dos anos 1980, envolveu um universo muito diverso de atores – técnicos da municipalidade, pesquisadores, gestores públicos, autoridades políticas, representantes e militantes de associações empresariais, comunitárias, profissionais e de organizações não-governamentais. Esse debate abrigou uma disputa conceitual e semântica – revisão, reavaliação, reformulação, reforma do Plano? – em torno da denominação do processo em curso ou que deveria ser implementado. Essa disputa expressa a falta de clareza dos participantes quanto à natureza e à dimensão de suas próprias demandas e evidencia que já havia em Porto Alegre um espaço de debate público de seu planejamento. Foi graças à existência desse espaço público que tal disputa semântica pôde se estabelecer e ganhar maior visibilidade.

### **3.4. O Orçamento Participativo como experiência exemplar**

No contexto de democratização do país e das reformas constitucionais cidadãs, as eleições municipais de 1988 elegeram diversos governos situados à esquerda no espectro político brasileiro. Assim aconteceu em Porto Alegre, que elegeu o sindicalista Olívio Dutra prefeito da cidade (1989-1992). Formava-se então o primeiro governo da Frente Popular, coalizão liderada pelo PT e integrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que recebeu a denominação de Administração Popular, e, que governaria a cidade até 2004.

A existência de uma estreita relação do PT com os movimentos sociais seria determinante para a concretização de uma proposta de gestão compartilhada com a população da cidade. A opção da Frente Popular por uma política de *participação popular* nas decisões sobre a coisa pública resultaria na implantação do Orçamento Participativo (OP), proposta que se transformaria em referência-símbolo de gestão democrática, disseminando-se no Brasil e em vários outros países.

A experiência do OP, em Porto Alegre, foi concebida como um processo de co-gestão, baseado na democratização das decisões quanto ao orçamento público, através do estabelecimento de um sistema compartilhado de gestão municipal com a sociedade civil<sup>22</sup>. Como pressuposto básico, o governo da Frente Popular defendia a constituição de um espaço público de afirmação da cidadania, pautado pela conquista política progressiva da justiça social e, em particular, pela inversão de prioridades dos investimentos em favor das populações mais necessitadas de políticas e serviços públicos.

O direcionamento para um “governo democrático participativo” foi delineado pelo PT ainda na campanha eleitoral de 1988, cujo slogan “Coragem de Mudar” resumia a intenção de promover uma ruptura política com os governos anteriores. Essa intenção revelava-se então no sucinto programa político da Frente Popular, que listava os seguintes “pontos de honra”: (1) inverter as prioridades das administrações anteriores, em prol da cultura, saúde e habitação popular e da redução do custo de vida; (2) inaugurar sólidos espaços de participação, fiscalização

---

<sup>22</sup> Uma extensa literatura trata da experiência do OP em Porto Alegre e em outras cidades. Toma-se aqui como principais referências para o tratamento desse tema os trabalhos de Sérgio Gregório Baierle (1992, 1998, 2002, 2003, 2004); Elizete Menegat (1995) e Rebecca Abers (1996, 2000). Sobre o assunto, ver também Luciano Fedozzi (2000), Marcelo Kunrath Silva (2001), Boaventura de Souza Santos (2002), Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002), Aaron Schneider e Benjamin Goldfrank (2002), Márcia Ribeiro Dias (2002), Gianpaolo Baiocchi (2003, 2005) entre outros.

e controle popular sobre a Prefeitura, consultando a cidade em decisões importantes e acolhendo suas propostas; (3) apoiar concretamente as lutas do povo organizado pela conquista de seus direitos, de sua dignidade e do fim do autoritarismo (MENEGAT, 1995, p.129).

A realização desse programa, aparentemente singelo, enfrentaria fortes resistências e muitos obstáculos. Por exemplo, em sua fase inicial, o governo da Frente Popular se depararia com a falta de recursos financeiros até mesmo para colocar em funcionamento a máquina administrativa. No curto prazo, não era possível realizar novos investimentos, pois 98% da receita municipal estavam comprometidos com o pagamento dos servidores públicos<sup>23</sup>.

Como medida inicial para encaminhar uma proposta de “abertura de canais de participação” através da implementação do OP, em julho de 1989, no Salão Nobre da Prefeitura, foi realizada uma reunião da Comissão Representativa da Administração Popular com lideranças do movimento popular. Inaugurava-se assim um novo processo de tomada de decisão sobre o Orçamento Municipal que, desde então, envolveria parcelas crescentes da população da cidade (MENEGAT, 1995, p.145).

Essas mudanças na relação entre o governo municipal e a sociedade foram determinantes para a adesão da população na construção de novos espaços públicos de participação. Nos anos seguintes, o OP se consolidaria como uma experiência participativa e, com base nela, Porto Alegre ganharia grande visibilidade, inclusive internacional. Por sua importância, a experiência do OP passaria a ser analisada por inúmeros pesquisadores<sup>24</sup>. A cidade atrai a atenção de autoridades

---

<sup>23</sup> Para maiores informações sobre esse assunto ver em HORN (1994).

<sup>24</sup> Entre outros, os já citados na nota de rodapé Nº 21.

políticas, gestores públicos e movimentos sociais das mais variadas partes do Brasil e do mundo, inclusive de organizações multilaterais como a ONU e o Banco Mundial. A escolha de Porto Alegre para a realização da primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM) tem estreita relação com a experiência do OP que, desde a sua implantação, tornou-se referência para outras ações, como seria o caso do processo de elaboração do PDDUA, iniciado durante o segundo governo da Frente Popular (1993-1996).

É importante destacar que o governo eleito em 1992 define como uma de suas principais metas estratégicas precisamente a consolidação de processos de planejamento e gestão participativos, conforme afirmou em diversos documentos:

Em conjunto com uma proposta de conteúdo universal para a cidade, na qual se confirmava o projeto de uma cidade para todos e, de esforços para solidificar e ampliar a base social e política do governo haveria a necessidade de produzir uma profunda mudança no senso comum da população, na sua maneira de olhar o mundo, de se relacionar com a cidade, com o governo e a política. (PMPA, 1993b, s/p)

Segundo os dirigentes da Administração Popular, o projeto de uma “cidade para todos” seria viabilizado pela inversão das prioridades, através do atendimento das carências das maiorias empobrecidas e marginalizadas, processo inaugurado pelo governo Olívio Dutra e sustentada politicamente principalmente pelo OP. Para esses dirigentes, entretanto, era preciso ampliar os horizontes e a qualidade das discussões realizadas no âmbito do OP. Para tanto, o governo deveria criar novos espaços públicos de participação, que proporcionassem um debate mais amplo, envolvendo questões estratégicas de interesse do conjunto da cidade. Dessa maneira, sempre segundo os dirigentes da Administração Popular, a democracia participativa alcançaria um patamar superior, transcendendo a dinâmica localista e

corporativa do OP, pautada pelo atendimento de demandas emergenciais e pontuais.

O novo governo reconhecia suas dificuldades na gestão dos problemas vividos pela maioria da população de Porto Alegre, que de fato não se diferenciavam daqueles conhecidos por outras metrópoles, particularmente no que se refere à precariedade da oferta dos bens e serviços básicos. Entretanto, acreditava que a democratização das decisões, através do OP, e a qualificação dos serviços prestados à população promovida no primeiro governo da Administração Popular, haviam pavimentado as condições necessárias para a realização de “ampla reforma urbana” (ibid., s/p). E, como forma de viabilizá-la, propunha-se a constituição de um novo fórum de debates:

O móvel principal de debate público sobre a reforma da cidade será a instalação do fórum Cidade Constituinte, que deverá incorporar as mais amplas representações da cidadania, da Universidade aos delegados do OP, dos sindicatos dos trabalhadores às entidades de empresários, das associações de bairro aos órgãos de representação de arquitetos e engenheiros. (ibid., s/p)

Assim, o governo entendia que, a partir de um processo amplo e democrático de discussão, seria possível atualizar o conceito de desenvolvimento urbano e resgatar “a dimensão humana” da cidade (ibid., s/p). E com isso vislumbrava a possibilidade de realizar intervenções estratégicas para o futuro de Porto Alegre.

### **3.5. O Projeto Cidade Constituinte**

Em 1993, o recém empossado prefeito no segundo governo da Administração Popular, Tarso Genro, implementa o *Projeto Porto Alegre Mais – Cidade*

*Constituinte*<sup>25</sup>, tendo como principal meta o debate sobre a “cidade do futuro” No desenvolvimento desse Projeto emerge e se consolida a proposta de reformulação do PDDU, que, em realidade, mais adiante resultaria na elaboração de um novo Plano – o PDDUA.

Através da Ordem de Serviço nº 001, de 4 de janeiro de 1993, Tarso Genro determina a criação de sete grupos de trabalho, visando à implementação de ações político-administrativas destinadas ao cumprimento do Programa da Frente Popular. No item VI desta Ordem de Serviço foi definido o grupo responsável por apresentar uma proposta de projeto estratégico para desenvolvimento de Porto Alegre. Este grupo foi coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal e secretariado pelo jornalista Guaracy Cunha. Integravam-no ainda diversos órgãos da Prefeitura e um leque bastante amplo de entidades da sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil - RS, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS, Sociedade de Engenharia, Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Associação Rio-Grandense de Imprensa, representantes das igrejas e de religiões afro-brasileiras. Também foram convidados a participar da elaboração do projeto representantes dos jornais do Comércio, do Correio do Povo e do Zero Hora.

Do trabalho realizado pelo grupo surge o projeto *Cidade Constituinte* que proporia um conjunto de ações com o objetivo de “globalizar” as discussões,

---

<sup>25</sup> Projeto que se tornaria mais conhecido por “Cidade Constituinte”, denominação que será utilizada daqui em diante.

abordando temas como o do planejamento da “cidade desejada” e envolvendo a sociedade da maneira mais ampla possível. Os mais variados setores sociais são convidados a engajarem-se nesse processo, como membros do OP, as universidades, entidades de classe, sindicais e comunitárias, bem como a população em geral.

Uma estrutura institucional foi especialmente desenhada para a realização desse “processo de mobilização e elevação da consciência política e social da cidadania” (PMPA, 2000b, p.5), de forma a estabelecer uma nova relação do governo com a cidade. Esta estrutura era formada por uma Coordenação Geral, na qual a sociedade civil tinha uma participação majoritária, por uma Coordenação Executiva, integrada exclusivamente por membros do governo e por quatro Grupos de Trabalho (GTs) – ver FIGURA Nº 3, na página 113.

De acordo com o documento *Trajetória do projeto cidade constituinte e a reformulação do plano diretor*<sup>26</sup>, a primeira composição da Coordenação Geral era bastante ampla, em termos numéricos e de representação. Entretanto, no decorrer dos trabalhos, novas entidades engajaram-se ao processo e outras afastaram-se ou reduziram sua participação. Segundo o documento, 26 entidades integraram, de maneira mais ou menos efetiva, tal Coordenação (2000b, p.12): (1) Conselho do Orçamento Participativo (COP), (2) Central Única dos Trabalhadores (CUT), (3) Conselho Municipal de Saúde, (4) Fundação de Economia e Estatística (FEE), (5) Coordenação de Estudos Regionais, (6) Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul, (7) Associação Gaúcha de Empresas de Rádio e TV (AGERT), (8) Força Sindical, (9) Sindicato dos Microempresários, (10) Universidade Federal do Rio

---

<sup>26</sup> A jornalista Maria Amália Paetzel Chaves coordenou a elaboração e a redação desse importante documento.

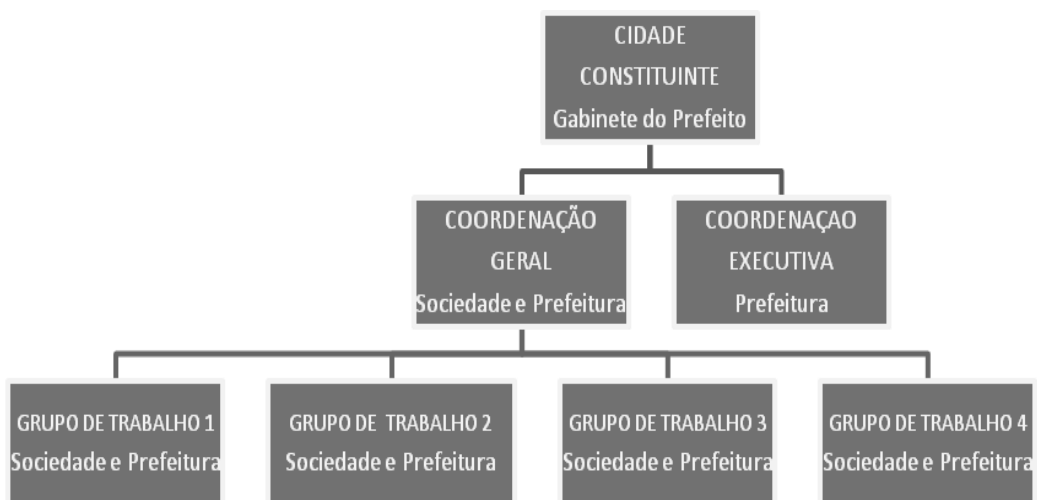
Grande do Sul (UFRGS), (11) Federação das Associações Comerciais do Estado do Rio Grande do Sul, (12) GRAMPAL, (13) União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), (14) ONG Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos; (15) Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), (16) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), (17) Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS), (18) Ordem dos Advogados do Brasil – OAB Seção RS, (19) Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), (20) Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), (21) Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura (AREA), (22) Fórum Municipal de Reforma Urbana, (23) Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB Seção RS, (24) Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), (25) Câmara Municipal de Porto Alegre e (26) Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A Coordenação Executiva foi constituída, inicialmente, por quadros políticos muito próximos do prefeito Tarso Genro: Guaracy Cunha, José Eduardo Utzig, Milton Cruz e Humberto Lippo Pinheiro. Isso de alguma maneira expressava a importância dada pelo governo ao Projeto.

O lançamento do *Cidade Constituinte* ocorreu em março de 1993, durante a Semana de Aniversário de Porto Alegre. Em maio do mesmo ano, o Projeto foi publicamente debatido pela primeira vez. O documento distribuído nesta ocasião afirmava que o Projeto expressava “a vontade política da Prefeitura de Porto Alegre de aprofundar a experiência de participação da cidadania iniciada no primeiro governo da Administração Popular” (PMPA, 2000b, p.8).



**FIGURA Nº 3**  
**PROJETO PORTO ALEGRE MAIS – CIDADE CONSTITUINTE**  
**ORGANOGRAMA**



FONTE: Secretaria do Planejamento Municipal. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1993

Na implementação do *Cidade Constituinte*, para nortear as discussões e a tomada de decisões, a Coordenação Executiva propôs quatro questões-chave, que revelam sua proximidade com ideário do Movimento Nacional pela Reforma Urbana: (1) apropriação da cidade por seus moradores e usuários; (2) redistribuição de renda na cidade; (3) priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos; (4) democratização das relações Estado/sociedade (ibid.,p.8-9). Estas questões pautariam o trabalho dos GTs, organizados a partir de quatro eixos temáticos básicos: GT 1 – Reforma e Desenvolvimento Urbano; GT 2 – Circulação e Transporte; GT 3 – Desenvolvimento Econômico; GT 4 – Financiamento da Cidade.

Cada grupo possuía um Coordenador, indicado pela Coordenação Executiva. O GT Reforma e Desenvolvimento Urbano foi inicialmente coordenado por Rogério Malinsky, depois substituído por Paulo Reyes, ambos da Secretaria do Planejamento Municipal. O GT Circulação e Transporte foi coordenado por Antonio Carlos Miranda, da Secretaria Municipal dos Transportes. O GT Desenvolvimento Econômico foi coordenado por Álvaro Magalhães, da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio. O GT Financiamento da Cidade foi coordenado por José Antonio Fialho Alonso, do Gabinete do Prefeito (GP), tendo Tereza Campello, da Secretaria do Governo Municipal, como coordenadora adjunta.

O GT Reforma e Desenvolvimento decidiu subdividir-se em três sub-grupos temáticos: (1) Identidade da Cidade, coordenado por Alexandra Reschke, do Departamento Municipal de Habitação; (2) Gestão Urbana, coordenado por Roberto Luiz Cé, da Secretaria do Planejamento Municipal; (3) Instrumentos para a Reforma e Desenvolvimento Urbano, coordenado por Cláudio Gutiérrez, da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Ao longo de 1993, além da constituição desses GTs, o *Cidade Constituinte* promoveu uma série de eventos abertos ao público. Diferentes temas foram debatidos por palestrantes nacionais e estrangeiros, convidados especificamente para participar do Projeto. A diversidade ideológica dos palestrantes e a amplitude dos temas tratados de alguma maneira testemunham a importância concedida pelo governo ao processo. Proferiram palestras em Porto Alegre, entre abril e novembro de 1993, entre outros: Frank Sudol (EUA) – *Lixo Urbano e Reciclagem*; Jordi Borja (Espanha) – *Participação Popular e Planejamento Participativo: A Experiência de Barcelona*; Manuel Herce (Espanha) – *Planos Reguladores da Gestão Urbana, Infra-Estrutura, Saneamento e Parques Ecológicos: A Experiência de Barcelona*; Alessandro Ramazza (Itália) – *A Prefeitura e o Desenvolvimento Econômico*; Gustavo Krause e Eliseu Padilha – *Autonomia Municipal*; Amir Khair – *A Tributação na Revisão Constitucional*; Luis Roberto Ponte; José Antônio Fialho Alonso; Raquel Rolnik – *Estratégias Urbanas e Mecanismos de Controle*; Lires Marques; Oscar Figueroa (Chile) e Eduardo Vasconcellos – *Como Definir o Espaço do Transporte Coletivo e o Espaço do Automóvel em Nossas Cidades*; Sérgio Rouanet – *O Cotidiano na Vida Moderna*; Marchall Bermann (EUA) – *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar*”; Paul Singer; Nora Clishevsky, (Argentina); Otilia Carrion – *Desenvolvimento Econômico da Metrópole: O Caso de Porto Alegre*; Marcos Campelo Melo – *Política Habitacional Hoje*; Roberto Mangabeira Unger – *Alternativas para a Crise*; Sebastian Müller (Alemanha) – *Participação Popular no Desenvolvimento urbano: As experiências de Munique, Berlim, Essen e Frankfurt*; Uwe Krappitz (Alemanha) – *Planejamento Participativo para a Ação: Formas de Tomada de Decisão e Democratização do Planejamento*; diversos palestrantes (México, EUA, Equador, Inglaterra, Argentina, Colômbia, Chile, Venezuela e El

Salvador) trataram do tema *O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade*.

Entretanto, o aspecto mais importante e inovador do *Cidade Constituinte*, no quadro das políticas de planejamento e gestão praticadas pela Administração Popular, relaciona-se à dinâmica de participação implementada pelos GTs, abertos à população sem qualquer tipo de restrição.

Os GTs produziram propostas para cada um de seus temas, apontando diretrizes, sugestões de projetos e obras. Para a integração e sistematização das propostas dos GTs foram realizados dois seminários. Esses seminários definiram uma hierarquização das propostas, por ordem de importância, e as classificaram entre propostas “consensuais” e “não consensuais”. A seguir, essas propostas foram encaminhadas, discutidas e votadas no 1º Congresso da Cidade, realizado de 17 a 19 de dezembro de 1993.

De acordo com seu Regimento Interno, o Congresso era “o foro privilegiado para os debates das diretrizes socialmente construídas pelos Grupos de Trabalho do Projeto *Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*, dos quais participaram todos os setores da cidadania preocupados com a melhoria da qualidade de vida e o futuro de Porto Alegre” (1993c, Capítulo I, Artigo 1º).

As formas de participação no Congresso eram bastante flexíveis, conforme igualmente definia o seu Regime Interno (1993c, Capítulo IV, artigo 8º). Desde que obedecidos os prazos fixados pela Coordenação Geral, essa participação era aberta a qualquer pessoa ou instituição interessada em contribuir para a definição das diretrizes de desenvolvimento de Porto Alegre, na condição de delegados, observadores e convidados. Os delegados tinham direito a voz e voto, enquanto os demais apenas o direito a voz. Os delegados eram todos aqueles que, inscritos

regularmente em qualquer um dos GTs, tivessem participado em pelo menos duas de suas reuniões. Os observadores eram aqueles que, não participantes de qualquer um dos GTs, desejassem assistir ao Congresso. Quanto aos convidados, eram as personalidades e autoridades municipais, estaduais e federais que, a critério da Coordenação Executiva, fossem chamados a participar do evento.

Os resultados alcançados em termos de participação no *Cidade Constituinte* não foram expressivos quantitativamente, ficando aquém das expectativas de seus organizadores. Porém, indicaram a inclusão de novos atores no debate sobre o planejamento da cidade, como mostram os QUADROS Nº 2 e 3 apresentados na páginas 118.

O *I Congresso da Cidade* aprovou 224 diretrizes, programas, projetos e ações. Aprovou também a *Carta de Porto Alegre*, com nove eixos orientadores das ações do governo para o desenvolvimento futuro da cidade (PMPA, 1993d)

- Cidade com Gestão Democrática
- Cidade Descentralizada
- Cidade que Combate as Desigualdades e a Exclusão Social
- Cidade que Promove as Qualidades de Vida e do Ambiente
- Cidade Culturalmente Rica e Diversificada
- Cidade Atrativa e Competitiva
- Cidade que Articula a Parceria Público/Privado
- Cidade com Estratégia para se Financiar
- Cidade Articulada à Região Metropolitana

**QUADRO Nº 2****CIDADE CONSTITUINTE 1993  
PARTICIPAÇÃO NOS GTs**

<b>GTs</b>	<b>INSCRITOS</b>	<b>REUNIÕES</b>	<b>PARTICIPANTES</b>	<b>%</b>
<b>Reforma e Desenvolvimento Urbano</b>	233	20	882	18,93
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	147	17	387	15,49
<b>Circulação e Transporte</b>	168	22	459	12,42
<b>Financiamento da Cidade</b>	62	17	201	19,07
<b>TOTAL</b>	610	76	1929	

Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal – PMPA 1993

OBS: participação média=16,2%

**QUADRO Nº 3****PARTICIPAÇÃO NO 1º CONGRESSO DA CIDADE 1993**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>NÚMERO DE PARTICIPANTES</b>	<b>%</b>
<b>Governo (municipal, estadual, federal)</b>	178	32,48
<b>Individuais</b>	99	18,06
<b>Orçamento Participativo</b>	66	12,04
<b>Entidades Associativas</b>	64	11,67
<b>Entidades Patronais</b>	36	6,56
<b>Sindicatos dos Trabalhadores</b>	29	5,29
<b>Partidos Políticos</b>	25	4,60
<b>Entidades Profissionais Liberais</b>	23	4,19
<b>Universidades</b>	15	2,73
<b>ONG's</b>	13	2,38
<b>TOTAL</b>	548	100,00

Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal - PMPA 1993

Em linhas gerais, a avaliação do governo sobre o primeiro ano de implementação do *Cidade Constituinte* foi positiva. Contudo, um documento da Coordenação Executiva faz um balanço crítico do Projeto, apontando problemas na sua condução, envolvendo sobretudo questões relativas à metodologia e à pequena participação de atores considerados “chave” no processo. Esse balanço ajuda a compreender o significado de alguns procedimentos adotados nos anos seguintes, que teriam conseqüências importantes para a participação da sociedade nas discussões do PDDUA.

Em relação à questão da metodologia, o documento constata a existência de certo “espontaneísmo” na condução dos trabalhos. Para a Coordenação Executiva, isto ocorreu, provavelmente, em decorrência da falta de uma definição conceitual mais clara, que orientasse metodológica e estrategicamente as ações a serem desenvolvidas durante a execução do Projeto. Como resultado disso, a Coordenação menciona o desenvolvimento de “ações imediatistas, improvisadas e reativas, amenizadas pela gerência política e uma dedicação militante da equipe”. (PMPA, 1994a, p.3).

A Coordenação Executiva avaliaria como “pouco expressiva” a participação de alguns setores da sociedade, em especial dos empresários do setor imobiliário, de representantes do OP e do governo municipal, considerada aquém das expectativas também pelo núcleo central do governo. Como explicação, aponta-se para a falta de um projeto de comunicação que apoiasse a mobilização desses setores.

Outra constatação crítica feita pela Coordenação do projeto *Cidade Constituinte* foi a de que, embora tenha sido concebido com o objetivo de pensar propostas globais para a cidade, isto acabou não acontecendo. Nenhum dos atores

envolvidos no projeto – governo, movimento popular, empresariado, movimento sindical, organizações não governamentais, universidades, entre outros – havia encaminhado propostas nesse sentido; apenas foram apresentadas propostas setoriais e pontuais.

Com base nessa avaliação, o documento apresenta propostas de mudança, que incluem a concepção de um novo desenho institucional, a ser implementado em 1994, visando qualificar a experiência e dar continuidade ao Projeto. As dificuldades operacionais enfrentadas pela Coordenação Executiva determinariam o conteúdo dessa proposta, direcionando-a para uma participação mais articulada do governo. Na visão de seus autores, era estratégico o apoio de alguns setores governamentais na condução do processo participativo, especialmente aqueles que tinham vínculos com a estrutura do OP, a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Comunicação Social (CCS).

Foi proposta a criação de duas novas instâncias internas no governo, o Fórum das Diretrizes Estratégicas para a Cidade e a Coordenação Executiva Unificada. Integrariam o Fórum: Coordenação Executiva do *Cidade Constituinte*, Secretaria do Planejamento do Município, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, Secretaria Municipal de Transportes, Secretaria de Governo do Município, Departamento Municipal de Habitação, Coordenação de Relações com a Comunidade, Gabinete de Planejamento e Coordenação de Comunicação Social. Integrariam a Coordenação Executiva Unificada a Coordenação Executiva do *Cidade Constituinte*, a Coordenação de Relações com a Comunidade, o Gabinete de Planejamento e a Coordenação de Comunicação Social.



O Fórum deveria acompanhar todo o processo de discussão sobre o desenvolvimento da cidade, articulando-o ao conjunto do governo. Ou seja, trabalharia com o núcleo central do governo na definição das diretrizes estratégicas e na articulação dos diversos órgãos administrativos, para a realização do levantamento das ações a serem executadas. Além disso, coordenaria a participação da população no processo de discussão, definição e implementação de ações “que contribuam para a formação de uma imagem de governo democrática e inovadora” (PMPA, 1994a, p.12). À Coordenação Unificada caberia a tarefa de encaminhar cotidianamente as ações deliberadas pelo Fórum e pelo governo.

Além da criação desses dois espaços articulados internamente ao governo, a Coordenação propôs a elaboração de um projeto de comunicação, a ser desenvolvido em 1994, que articulasse as diretrizes e as ações a serem implementadas pelo governo com as discussões a serem realizadas nas plenárias temáticas do OP. O objetivo dessa ação era “constituir uma imagem coerente e integrada, mostrando como se dá a participação popular tanto no momento da discussão como na implementação” (ibid., p.12).

Nesta proposta, seria incluída também a criação de um Sistema de Informação para subsidiar as discussões do *Fórum de Diretrizes Estratégicas* e as Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo.

Para sanar os problemas ocorridos em relação à participação na primeira fase do Projeto, a Coordenação entendia que havia a necessidade de se implementar a formação e a capacitação dos sujeitos envolvidos na construção da “nova cidade pretendida”:

A construção de um novo objeto, uma nova cidade com gestão democrática, descentralizada, participativa, que combata as desigualdades, que preserve o meio ambiente, com vida cultural intensa e diversificada, que economicamente seja

atrativa e competitiva, articulando a parceria entre o público e o privado, que desenvolve estratégias de financiamento e que seja articulada à Região Metropolitana, entre outras características, pressupõe a construção / formação de sujeitos / atores sociais capacitados a realizar tal transformação (ibid., p. 08).

É importante salientar que, mesmo diante das dificuldades constatadas para implementar um processo participativo no âmbito do planejamento urbano, o grupo político que coordenava o *Cidade Constituinte* demonstrou, em sua avaliação do Projeto, que continuava apostando na possibilidade de ampliação da participação e, principalmente, que esta ampliação só aconteceria realmente se estabelecesse um forte vínculo com o OP. Havia uma preocupação muito grande em vincular a imagem do governo a uma idéia de democracia participativa.

Nesse sentido, a idéia de reforço de uma estrutura interna no governo, mais articulada com aqueles órgãos responsáveis pela implementação do Orçamento Participativo, permite deduzir que havia uma intenção clara de fortalecer a direção política do projeto no sentido de garantir o encaminhamento da proposta participativa<sup>27</sup>.

### **3.6. Da revisão do PDDU à formulação de um novo Plano.**

No prosseguimento das discussões do *Cidade Constituinte*, a Coordenação Executiva propõe a elaboração de um Plano Temático de Desenvolvimento, baseado em “visão mais abrangente” do planejamento para cidade. Além disso, define que esse Plano e os projetos elaborados buscando a sua implementação deveriam ser submetidos ao OP, para estreitar os laços entre os dois espaços

---

<sup>27</sup> Como é o caso das estruturas vinculadas ao Orçamento Participativo – CRC e GAPLAN, associadas a essa experiência pelo governo Olivio Dutra (1989-1992)

públicos de participação. No entanto, segundo Suzana Moura (1997, p.188), “as indefinições conceituais e metodológicas já detectadas [pelo Coordenação Executiva], aliadas ao próprio andamento do processo, levaram a mudanças de rumo”.

Ainda no primeiro semestre de 1994, seria realizado um balanço das ações empreendidas no primeiro ano de existência do *Cidade Constituinte*, hierarquizando e priorizando o conjunto das 224 diretrizes aprovadas no *I Congresso da Cidade*. O objetivo foi gerar um quadro global da “Porto Alegre desejada” pela sociedade envolvida nesse projeto.

Mais tarde, em maio de 1994, em reunião da Coordenação Geral do Cidade Constituinte, o governo apresentou uma proposta de continuidade do Projeto e definiu quatro ações prioritárias, a serem melhor desenvolvidas até o final daquele ano: a reavaliação do PDDU; a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico; os projetos do chamado Corredor Cultural e de reescalonamento de horários das atividades econômicas e públicas, com o fim de amenizar os congestionamentos no trânsito.

Segundo o governo, a reformulação do PDDU “reunia duas características importantes em sua eleição como proposta prioritária para a continuidade do Projeto: ser uma demanda popular e ter capacidade de gerar um debate estratégico, articulando os diversos setores e interesses da cidade” (PMPA, 2000b, p.27). A partir dessa definição, iniciou-se o trabalho de elaboração de uma metodologia para a reformulação do Plano.

## **CAPÍTULO 4**

### **A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PDDUA**

Nesse último capítulo aborda-se a participação no processo de elaboração do PDDUA escolhido como referente empírico desta pesquisa. Este processo pode ser compreendido como um caso exemplar para a análise de experiências participativas, capaz de evidenciar o momento transitório que se vive atualmente no campo do planejamento urbano, com especial ênfase nos modelos racional-compreensivo e o democrático-participativo. No capítulo anterior foi mostrado como se constituíram espaços de participação, em Porto Alegre, em seus diferentes contextos e concepções. Importante nessa trajetória, em que se explicitaram as mudanças de conceitos e práticas ocorridas ao longo do tempo, foi perceber os acúmulos registrados e apreendidos das experiências anteriores, de maneira que foram se constituindo em referências para uma demanda de um processo mais participativo na elaboração do PDDUA. Nesse capítulo, o esforço analítico se direciona à tentativa de qualificar a participação ocorrida nesse processo, identificando seus

protagonistas e os espaços decisórios, e buscando compreender os resultados alcançados.

#### **4.1. O desenho institucional**

Nos meses de junho e julho de 1994, como ação deflagradora do processo público de reformulação do PDDU, o *Cidade Constituinte* promove o seminário *Planos Diretores – Mudanças e Alternativa*. Foram cinco encontros com palestrantes convidados, todos de alguma maneira envolvidos na elaboração dos planos diretores de suas cidades: Raquel Rolnik e Nadia Somekh, de São Paulo; Maurício Borges Lemos, de Belo Horizonte; Paulo Fernando Cavalieri e Luiz César Queiróz Ribeiro, do Rio de Janeiro. Quinzenalmente, sempre após cada um desses encontros, eram realizadas oficinas visando o aprofundamento de temas específicos. Essas oficinas eram ainda momentos de elaboração coletiva de propostas concretas de operacionalização do processo de reformulação do Plano, nas quais participavam os especialistas convidados como estimuladores do debate.

O cronograma geral dos trabalhos previa, numa primeira fase, iniciada no mês de abril, a realização de um “seminário interno”, seguido do “seminário externo” acima apresentado, e das oficinas de trabalho, nos meses de junho e julho. Em uma segunda fase, entre agosto de 1994 e março de 1995, os trabalhos se voltariam para a reformulação propriamente dita do Plano. Entretanto, essa estrutura metodológica conheceria modificações no decorrer dos trabalhos, com a formação de novos grupos, organizados a partir de quatro eixos de discussão: (1) Estrutura Urbana, (2) Política Habitacional, (3) Gestão e Sistema de Planejamento e (4) Regionalização.

Tais grupos foram formados para aprofundar o conhecimento sobre esses temas e harmonizar as propostas, no sentido de possibilitar um trabalho objetivo na reformulação do Plano, bem como analisar criticamente a legislação em vigor. Para isso, esses grupos de trabalhos (GTs) incorporaram técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal com experiência na aplicação do regime urbanístico do PDDU. A formação desses grupos temáticos e o resultado alcançado pelos GTs orientaram o desenho institucional operado em 1995 no processo efetivo de reformulação do Plano. Ao mesmo tempo, a direção do *Cidade Constituinte*, até então centralizada no Gabinete do Prefeito e apoiada pela SPM, seria integralmente delegada a esta Secretaria, que passaria a coordenar todas as etapas do processo de reformulação do Plano.

Paralelamente deu-se o início de uma série de reuniões com a comunidade, através dos Fóruns Regionais do OP, onde se procurava prestar esclarecimentos à população sobre o conteúdo e o significado de um plano diretor. Uma “cartilha” foi elaborada para apoiar essas reuniões, bem como para incentivar as comunidades a desenvolver suas próprias propostas no processo de reformulação do Plano. Trata-se da cartilha *O plano diretor quem muda é você: pense Porto Alegre*, idealizada pela Coordenação Executiva do *Cidade Constituinte*, por representantes do Orçamento Participativo, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, da ONG Cidade e do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Essas reuniões, de caráter informativo, ocorreram nas dezesseis regiões do OP – e delas participaram, em média, cinquenta pessoas por reunião.

Em outubro de 1994, como resultado dos trabalhos acumulados até então, a SPM apresenta uma *Pré-proposta de Discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre* (PMPA, 1994c), documento que seria

debatido junto ao núcleo central do governo e pela Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*. De acordo com essa pré-proposta, uma visão estratégica, voltada para a construção de “um conjunto de legislações e procedimentos”, articulada ao “modelo de cidade desejada” e sustentada nas premissas do I Congresso da Cidade, nortearia a formulação da metodologia de discussão e de elaboração do Plano, obedecendo às seguintes diretrizes: (1) implementar um sistema municipal de planejamento urbano que integre a cidadania e incorpore a cidade não planejada, informal, espontânea; (2) dimensionar a estrutura administrativa do sistema municipal de planejamento urbano de forma a permitir a participação dos cidadãos na reavaliação permanente do PDDU; e (3) articular os órgãos da Prefeitura, no sentido de homogeneizar conceitos, base estatística, estabelecendo rotinas apropriadas entre os organismos encarregados do gerenciamento do sistema de planejamento.

Segundo essa proposta, a reformulação do PDDU se desenvolveria em dois níveis simultâneos e inter-relacionados, onde seria definido o modelo de cidade, apoiados em estudos com abordagens macro e micro e debatidos nos GTs abertos à participação da “sociedade civil organizada”:

O modelo de cidade proposto a partir da globalização dos conteúdos definidos pelos grupos de trabalho deverá constituir propostas estruturadoras físico-espaciais, e estabelecer conceitos e padrões referenciais para aplicação face às especificidades regionais, adequados à política de desenvolvimento auto-sustentável, ao gerenciamento e ao sistema democrático de planejamento. Neste momento, estarão participando das discussões todos os representantes da sociedade civil organizada através de seminários e oficinas necessários ao desenvolvimento dos conteúdos que serão produzidos. (PMPA, 1994c, s/p)

No que se referem à abordagem macro, dois temas principais orientaram a criação dos GTs: Estruturação da Cidade e Sistema de Planejamento e Gestão. Como próximo passo foi prevista a formulação das diretrizes do Plano de modo que incorporasse uma “nova visão de cidade”. A seguir, como “primeiro nível do

processo de reformulação e reconceituação” do PDDU, três novos objetivos são estabelecidos: (1) avaliar os temas constantes no PDDU, selecionando aqueles que serão objetos de ajustes, supressão, reavaliação da realidade atual, bem como aqueles temas que deveriam permanecer, em função de sua qualidade e legitimidade, de forma a tornar a legislação mais acessível à população e menos hermética; (2) introduzir conteúdos inovadores que refletissem a evolução da sociedade atual, nos seus aspectos políticos, sociais, econômicos, tecnológicos, em relação direta com o gerenciamento do espaço urbano quanto ao seu uso e ocupação, de forma a garantir sua democratização com a criação de canais de participação da comunidade organizada; e (3) garantir que o PDDU reformulado reproduza de fato uma proposta de desenvolvimento urbano, que tenha como uma das principais bases sustentadoras a criação de instrumentos para o desenvolvimento econômico do município.

Já no nível micro, um terceiro GT – o dos Planos Regionais – desenvolveria trabalho simultâneo aos demais grupos, porém sua atuação seria descentralizada, com reuniões nas comunidades voltadas ao planejamento regional.

Um estudo da SPM apontava para uma divisão da cidade em seis regiões, porém a evolução das discussões<sup>28</sup> remeteu a outra divisão, resultando nas oito Regiões de Planejamento definidas pelo atual PDDUA. Acreditava-se que essa regionalização proporcionaria uma maior aproximação da população ao debate do Plano e à sua futura execução.

O resultado dessas discussões regionais deveria produzir um amplo diagnóstico, um “retrato da realidade” de cada uma das regiões, em diferentes

---

<sup>28</sup> A discussão sobre a regionalização da cidade para o planejamento urbano tomou por base as dezesseis regiões do OP então existentes. A proposta da SPM foi, inclusive, debatida pelos participantes do OP, nas suas diferentes instâncias de participação – Conselho, fóruns regionais e temáticos.



aspectos (social, físico, econômico), especialmente relacionados aos graus de carência (equipamentos, serviços) e à capacidade e potencialidade de superação dos problemas existentes e de geração de melhoria na qualidade de vida de suas populações. Além disso, tal diagnóstico deveria associar o “conhecimento técnico” ao “conhecimento das comunidades”. O primeiro, resultado de vários estudos já desenvolvidos por técnicos e pesquisadores, e o segundo, das vivências pessoais e coletivas da população envolvida e de suas propostas para solucionar os problemas em suas regiões.

Os planos regionais teriam também um caráter normativo, uma vez que haveria proposição de regras para o uso do solo e regime urbanístico, equipamentos urbanos e comunitários, formas de gestão da região, além da identificação de temas para projetos estratégicos.

A construção de uma metodologia para o processo de reformulação do Plano consumiria todo o ano de 1994. Entre as razões para essa demora cabe destacar a dificuldade de incorporar a idéia de uma participação mais ampla da sociedade no planejamento revelada pelos técnicos da SPM. Parte dos técnicos desta Secretaria, criada em 1975, tinha sido formada na tradição tecnocrática de planejamento e via a participação como uma intromissão indesejada em seu trabalho, o que contribuiria para dificultar a definição da metodologia e do desenho institucional do processo.

Dois anos tinham transcorrido desde o início do governo Tarso Genro, que a esta altura já buscava identificar os resultados de uma proposta que considerava estratégica, preocupação traduzida no documento Termo de Referência:

Devemos produzir novas referências para nosso objeto específico: a construção do futuro de Porto Alegre, em um processo de desenvolvimento através de um planejamento socialmente construído. Considerando que estamos entrando na metade derradeira de governo e temos diversas metas a serem concretizadas, devemos ter uma pauta enxuta e com temas capazes de contribuir para uma série de

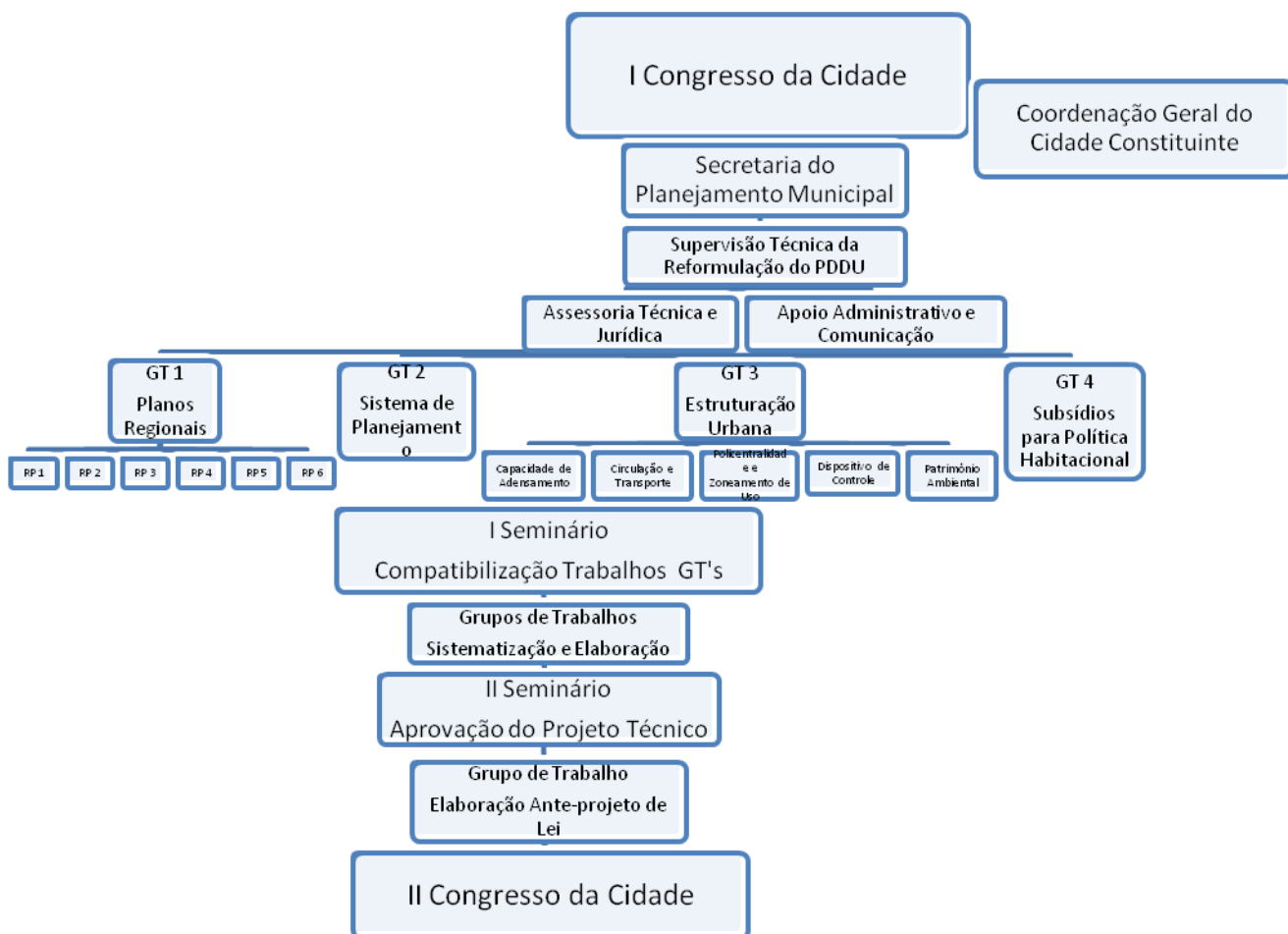
políticas públicas. O primeiro ponto é a concretização do processo de elaboração de modificações necessárias no 1º Plano de Desenvolvimento Urbano da cidade, e, com estas modificações incrementarmos um movimento de democratização de planejamento urbano. (PMPA, 1995b, s/p)

Em vista do compromisso assumido pelo governo, e mesmo com a resistência de parte da equipe técnica da SPM em aceitar uma metodologia participativa, a reformulação do PDDU, de fato, teve início com uma audiência pública, realizada em 22 de março de 1995. Nesta ocasião, o governo municipal distribuiu o documento *Temário para reformulação do Plano Diretor* (PMPA, 1995a), que dava a conhecer suas razões para promover tal reformulação. O envolvimento amplo da população foi então definido como uma premissa básica do processo. O governo entendia que a participação da sociedade garantiria a dinâmica “democrática e popular” idealizada no *Cidade Constituinte*. Enfim, antes do fechamento da metodologia a ser aplicada, e com o intuito de aprimorá-la, foram realizados encontros em diversos fóruns, como a Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, o Prefeito e dirigentes municipais, a bancada de vereadores do PT, o Conselho Municipal do PDDU e o Conselho do OP (PMPA, 2000b)

Em abril de 1995, em reunião da Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, são aprovados o organograma (FIGURA Nº 4) e o cronograma geral do processo de reformulação do PDDU – ou seja, é definida a dinâmica dos trabalhos e o desenho institucional que determinaram os espaços e os momentos de participação dos diferentes atores no processo. A estrutura básica do desenho institucional proposto, à primeira vista, assemelhava-se àquela desenvolvida no *Cidade Constituinte* em 1993. Contudo, na nova estrutura, a SPM assume a direção do processo, ainda que, como procedimento obrigatório, as propostas devessem ser apreciadas e aprovadas pela Coordenação Geral do *Cidade Constituinte* e, ao final dos trabalhos, pelo II Congresso da Cidade. Além disso, ocorre uma divisão entre os trabalhos de

FIGURA Nº 4

### REFORMULAÇÃO PDDUA ORGANOGRAMA



FONTE: Secretaria do Planejamento Municipal. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1995. Elaborada pela autora.

natureza técnica e de articulação política com a sociedade (PMPA,1995c) É criada uma Supervisão Técnica, responsável pelo acompanhamento sistemático dos trabalhos dos grupos, contando com duas estruturas auxiliares, a Assessoria Técnica e Jurídica e a Assessoria de Apoio Administrativo e Comunicação. Em março de 1995, a arquiteta Virgínia Olga Müzzel Jardim foi nomeada para dirigir essa Supervisão, a qual caberia responder pelo controle da metodologia e pela organização do processo de reavaliação do Plano em seus aspectos técnicos. A articulação política seria uma atribuição da Coordenação Executiva do *Cidade Constituinte*, a qual caberia conduzir as relações com a comunidade e com a Câmara de Vereadores bem como a responsabilidade pela promoção de eventos estimuladores do debate.

Além dessas estruturas, é criada uma Coordenação Interna à SPM, coordenada pelo gabinete do secretário e composta por técnicos e supervisores da Secretaria – incluídos os coordenadores dos GTs, onde igualmente iria predominar a presença de técnicos da própria SPM.

Considerando esta nova estrutura, ficaria assim constituída a Coordenação Interna da SPM:

- Jorge Branco, sociólogo, Secretário-substituto;
- Clarice Copetti, economista, Chefe de Gabinete;
- Cléia Oliveira, arquiteta, Supervisora de Desenvolvimento Urbano;
- Hermes Puricelli, arquiteto, Supervisor de Planejamento Urbano;
- Virgínia Olga Müzell Jardim, arquiteta, Supervisora Técnica do processo de reformulação do PDDU;
- Luiz Fernando Rigotti, agrônomo e arquiteto, Coordenador do GT-1;
- Eliane Green, assistente social, Coordenadora do GT-2;

- Marilu Marasquin, arquiteta, Coordenadora do GT-3.1;
- Breno Ribeiro, engenheiro, Coordenador do GT-3.2;
- Maria Tereza Albano, arquiteta, Coordenadora do GT-3.3;
- Roberto Cé, arquiteto, Coordenador do GT-3.4;
- Inês Pavlick, agrônoma, Elena Graeff, arquiteta, Coordenadoras do GT-3.5;
- Jacqueline Menegassi, arquiteta, Coordenadora do GT-4;
- Nise José da Silva, administradora, Coordenadora Administrativa.

Como parte das contradições vividas naquele momento, no novo desenho institucional se fortalece o papel dos técnicos no processo, mas, em contraponto, determina como orientação geral: (1) a ampliação da participação popular na reformulação do Plano, em suas decisões posteriores e principalmente no processo de gerenciamento da cidade e, (2) a simplificação do texto da lei, possibilitando sua melhor compreensão pelos cidadãos. Nesse sentido, como alternativa para ampliação da participação, seriam constituídos os GTs assim denominados: GT-1 Planos Regionais; GT-2 Gestão e Sistema de Planejamento; GT-3 Estruturação Urbana e GT-4 Subsídios para a Política Habitacional. O GT-3 seria dividido em cinco subgrupos: GT-3.1 Capacidade de Adensamento; GT-3.2 Circulação e Transporte; GT-3.3 Policentralidade e Zoneamento de Usos; GT-3.4 Patrimônio Ambiental, Natural e Cultural. É importante ressaltar que, na construção do processo participativo de elaboração do PDDUA, as instâncias de decisão foram se estruturando a partir do tensionamento provocado pela proposta participativa do governo.

Tal proposta, ao incidir sobre os padrões estabelecidos pela visão tecnocrática, consolidados na estrutura da SPM, resultou em reações ao desenho institucional previsto inicialmente. Na medida em que diferentes atores “técnicos” e

“políticos” se envolveram ou foram sendo envolvidos, ajustes foram sendo reclamados, resultando numa proposta mediada por essas tensões.

#### 4.2. A construção de uma metodologia de participação

Na audiência pública realizada em 22 de março de 1995, foram apresentadas e discutidas as linhas mestras do processo de reformulação do Plano: coordenação, metodologia e dinâmica dos trabalhos. Posteriormente, entre 27 de abril e 4 de maio, o Secretário do Planejamento e Coordenador Geral do *Cidade Constituinte*, Newton Burmeister, instalou oficialmente os GTs, cada um deles coordenado por um técnico da SPM. De fato, o GT-4 *Subsídios para a Política Habitacional* foi constituído após a realização daquela audiência pública, por solicitação do Fórum Municipal pela Reforma Urbana<sup>29</sup>, do Conselho do Orçamento Participativo, de representantes da Fundação de Economia e Estatística e de técnicos politicamente engajados da Prefeitura, como testemunhou, em 2007, Jacqueline Menegassi<sup>30</sup>:

Minha participação na reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre inicia quando o movimento popular e ONGs ligadas à questão da moradia, em audiência pública realizada em março de 1995 (evento que marca o início do processo participativo no

---

<sup>29</sup> Nesta época, participavam das discussões do Fórum Municipal de Reforma Urbana, entre outros: conselheiros e delegados do OP; representantes das associações de moradores das Vilas Renascença I, Cidade de Deus, Beco da Solidão, Alto Embratel, Chácara Sperb, Di Primo Becker, Vicente Monteggia, Mariano Matos, São Miguel, Orfanotrófio I e II e Cefer; dos conselhos populares da Glória e do Partenon; da União de Vilas da Cruzeiro, da União de Vilas da Região Leste, do Movimento de Luta pela Moradia, da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros; do Sindicato dos Arquitetos; das ONGs Cidade, FASE, PANGEA e CAMP, da Assessoria às Cooperativas Habitacionais; do Partido Comunista do Brasil e dos gabinetes dos vereadores Lauro Hagemann (PCB), Giovane Gregol, Guilherme Barbosa e João Motta (PT).

<sup>30</sup> Sobre a constituição do GT-4, além do testemunho de Jacqueline Menegassi no documento *Metodologia de Reformulação do PDDU* (1995, p.12), da SPM, são feitas referências à reunião realizada em 4 de abril de 1995, da qual participaram representantes do Fórum da Reforma Urbana, do Conselho do Orçamento Participativo, da Fundação de Economia e Estatística e da Prefeitura. Essa discussão teria se prolongado até o dia 10 de abril, quando foi aprovada a criação do GT-4 *Subsídios para a Política Habitacional*.

debate do Plano Diretor), entendendo não contemplada a temática habitacional na proposta metodológica apresentada pela Secretaria do Planejamento Municipal, demandam pela constituição de mais um grupo de trabalho, o GT4 – Subsídios para a Política Habitacional, grupo que eu viria a coordenar no período de maio a dezembro de 1995.

O trabalho dos GTs se desenvolveria através dos chamados grupos *fixos* e *ampliados*. Os grupos *fixos*, em linhas gerais, eram compostos por técnicos da SPM, por representantes de outros órgãos municipais, por consultores do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura (PROPAR), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) e do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através do Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Prefeitura e aquela Universidade<sup>31</sup>, por representantes de instituições governamentais e de entidades da sociedade civil. Os grupos ampliados reuniam representantes de todas as entidades e órgãos inscritos no tema, a partir de um calendário com datas previamente programadas, e eram totalmente abertos à participação da sociedade. Todavia, a participação nos grupos fixos e ampliados deveria ser precedida de inscrição junto a SPM, em prazo pré-determinado pela mesma. A inscrição era feita com o preenchimento de uma ficha de identificação do inscrito e da entidade que representava, que deveria documentar essa indicação junto à Secretaria Executiva do *Cidade Constituinte*. No que se observa um incentivo maior à participação, nos GTs, dos setores organizados da sociedade, ainda que não houvesse qualquer restrição à participação individual. A participação nas reuniões dos grupos fixos

---

<sup>31</sup> O Convênio de Cooperação Técnica estabelecido entre a Prefeitura e a UFRGS tinha por objetivo: a) desenvolver e fornecer propostas metodológicas a respeito dos temas objeto de trabalho dos GTs; b) participar sob a forma de assessorias e consultorias do desenvolvimento dos trabalhos previstos pelos grupos e pela Coordenação Geral do Projeto; c) colocar técnicos a disposição do Projeto, para participar dos GTs durante o seu desenvolvimento. Além disso, deveria prover os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, naquilo que coubesse à Universidade, como, por exemplo, à coleta de dados, pesquisas e produtos objetos do convênio.

demandava grande disponibilidade de tempo<sup>32</sup>, o que não era exigido dos participantes das reuniões dos grupos ampliados.

Cada um dos grupos teve autonomia para definir sua própria dinâmica de trabalho, o que ocorreria, de maneira geral, de acordo com os seguintes passos:

- (1) Identificação das diretrizes definidas no I Congresso da Cidade (1993) e na Audiência Pública<sup>33</sup> (1995), referentes ao tema do GT;
- (2) definição dos objetivos gerais (curto, médio e longo prazos), dos conteúdos a serem desenvolvidos em cada etapa de trabalho e dos requisitos a serem cumpridos em cada GT;
- (3) definição do cronograma de trabalho, envolvendo os grupos fixo e ampliado, por intermédio das seguintes etapas metodológicas: etapa de levantamento de dados; etapa de análise de dados; etapa de formulação de pré-proposta; e etapa de elaboração de relatório;
- (4) avaliação do 1º PDDU com a participação dos técnicos da Prefeitura envolvidos na sua aplicação;
- (5) identificação de conceitos e parâmetros a serem utilizado na formulação de propostas;
- (6) acerto da parceria com a UFRGS;
- (7) definição e elaboração, quando coubesse, de projetos e subprojetos a serem desenvolvidos;
- (8) apresentação da metodologia adotada e dos resultados obtidos pelo GT no Seminário de Compatibilização;

---

<sup>32</sup> As reuniões dos grupos fixos eram geralmente realizadas em horários normais de expediente da SPM, duas vezes por semana, o que provavelmente limitou a participação da sociedade.

<sup>33</sup> A Secretaria do Planejamento Municipal, o Conselho do Orçamento Participativo e o Fórum Municipal de Reforma Urbana encaminharam propostas de diretrizes à Audiência Pública, estas seriam incorporadas na discussão dos grupos de trabalho. Para mais detalhes ver em *Relatório das Atividades de 1995*. (PMPA, 1996).



(9) apresentação de propostas no II Congresso da Cidade.

O grupo de trabalho GT-1 Planos Regionais adotou uma dinâmica particular: além das reuniões dos grupos fixo e ampliado, realizou atividades nas dezesseis regiões do OP, com o objetivo de caracterizá-las.

O cronograma apresentado em abril de 1995 previa um período de seis meses para a conclusão dos trabalhos dos GTs, o que não se concretizaria.

A reformulação do Plano foi tratada pelos GTs, primeiramente, segundo a especificidade de cada um. As atividades desses grupos se desenvolveram até outubro de 1995, quando foram realizados os dois primeiros encontros do Seminário de Compatibilização<sup>34</sup>, no qual foram discutidas as propostas elaboradas pelos GTs, bem como as emendas encaminhadas por entidades e instituições, públicas e privadas<sup>35</sup>; em novembro se realizou o terceiro encontro, onde se constituiu a Comissão de Sistematização das propostas<sup>36</sup>. O Seminário de Compatibilização era

---

<sup>34</sup> O Seminário de Compatibilização se realizou em duas etapas: a primeira ocorreu em dois encontros, realizados em 21 e 28 de outubro, nos quais participaram 211 e 226 pessoas respectivamente; a segunda etapa em um único encontro, realizado no dia 13 de novembro, com a participação de 183 pessoas. O Seminário era aberto às pessoas e entidades inscritas no processo de reformulação do Plano que tivessem participado pelo menos uma vez das reuniões realizadas pelos GTs.

<sup>35</sup> Encaminharam emendas (a) entidades e instituições da sociedade civil – Fórum Municipal de Reforma Urbana; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Associação dos Moradores do Bairro de Higienópolis; Associações de Moradores de Bairros da Zona Sul (Boa Vista, São Caetano, Lami, Lageado, Ponta Grossa, Belém Novo, Assudete, Jardim Veronesi, Vila Nova e Chapéu do Sol); Cooperativa dos Produtores Ecológicos de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Associação dos Criadores de Suínos de Porto Alegre; Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul; Sindicato da Indústria da Construção Civil e Associação dos Arquitetos de Interiores do Rio Grande do Sul –; (b) técnicos da Prefeitura – Secretaria do Planejamento Municipal; Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio; Gabinete do Prefeito; (c) GT-4 Subsídios para a Política Habitacional; e (d) indivíduos. Ver *Emendas apresentadas outubro/95*, documento da SPM.

<sup>36</sup> A Comissão de Sistematização era composta por dez representantes da SPM (coordenadores dos GTs, Supervisão Técnica, Coordenação Executiva do *Cidade Constituinte*) e por dez representantes da sociedade civil (Instituto dos Arquitetos do Brasil, Orçamento Participativo; Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura; Fórum Municipal da Reforma Urbana, AGAPAM, ONGS FASE e Cidade).

um espaço de debate das idéias formuladas para a reformulação do Plano e não tinha caráter deliberativo<sup>37</sup>.

Posteriormente, em dezembro de 1995, realizou-se o II Congresso da Cidade, definido em seu regimento, como

(...) o foro privilegiado para os debates e deliberações sobre as propostas e diretrizes para a reformulação do I PDDU, socialmente construídas pelos Grupos de Trabalho e demais instâncias do Projeto Porto Alegre MAIS – *Cidade Constituinte*, das quais participaram todos os cidadãos preocupados com a organização e desenvolvimento de Porto Alegre (PMPA, 1995e) .

O passo seguinte seria transformar as propostas debatidas e aprovadas no II Congresso da Cidade em Projeto de Lei e encaminhá-lo ao Legislativo.

Ao longo de 1995, além das reuniões dos GTs, diversos eventos foram realizados com o objetivo de promover o debate sobre a cidade e seu planejamento. Participaram desses encontros palestrantes nacionais e estrangeiros, entre eles David Harvey, Boaventura de Souza Santos, Paul Dieter Nygaard, Raquel Rolnik Ramón Folch, Fernando Prandini e Carlos Marés de Souza Filho.

O relatório *Síntese e Perspectivas para 1996* (PMPA, 1996a), documento publicado pela SPM contendo os resultados dos trabalhos desenvolvidos ao longo de 1995, apresenta alguns números gerais da participação nos diversos eventos e nas principais atividades do processo, como se pode ver no QUADRO Nº 4, página 139.

O ano de 1996 foi dedicado à montagem e redação do Plano e do Projeto de Lei e encaminhamento ao Legislativo, atividades essas desenvolvidas basicamente

---

<sup>37</sup> Em seu Capítulo I – Dos objetivos, artigo 1º, o Regimento Interno do 2º Congresso da Cidade estabelece que: O Seminário de Compatibilização é um evento preparatório para o Congresso da Cidade, de caráter não deliberativo, sendo o foro privilegiado para encaminhar a sistematização dos conteúdos desenvolvidos pelos grupos de trabalho do Projeto de Reformulação do PDDU.

## QUADRO Nº 4

### PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA -1995 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Espaço de Participação	Número de Participantes	Número de Reuniões
Grupo Fixo	193	350
Grupo Ampliado	85	
Reuniões nas Regiões do Orçamento Participativo	1178	32
Coordenação Geral <i>Cidade Constituinte</i>	-	36
Seminário de Compatibilização*	230	-
II Congresso da Cidade	331	-

Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal /PMPA – 1995

\* O seminário de compatibilização ocorreu em duas etapas: a primeira com dois encontros ocorridos nos dias 21 e 28 de outubro com a participação de 211 e 226 pessoas, respectivamente, e, a segunda no dia 13 de novembro, com a participação de 183 pessoas. O 2º Congresso da Cidade ocorreu nos dias 1, 2 e 3 de dezembro de 1995.

pela equipe técnica da SPM, com a assessoria de consultores da UFRGS e da instituição argentina Fundação CEPA, contratada naquele mesmo ano para dar suporte conceitual e metodológico à equipe técnica da SPM.

Esse movimento de *internalização* dos trabalhos na SPM, que de alguma maneira era uma exigência da própria atividade em desenvolvimento naquele significativamente a dinâmica participativa do processo. O debate sobre o Plano era realizado, agora, quase que exclusivamente pelos técnicos, desenvolvendo-se através de oficinas e reuniões, buscando o aprofundamento de temas específicos ou tratando da elaboração geral do Plano.

As atividades da equipe técnica, que também se estruturou em grupos temáticos, se concentraram, primeiramente, no aprimoramento das propostas aprovadas como consensuais no II Congresso da Cidade, e no detalhamento das questões relacionadas à estruturação urbana. De janeiro a maio de 1996, com apoio da Procuradoria-Geral do Município, trabalhou-se na compatibilização técnica e jurídica dos temas referentes à gestão e sistema de planejamento, habitação de interesse social e regulamentação do Solo Criado, que comporiam a primeira parte do Projeto de Lei. Porém, antes de ser encaminhado ao Legislativo, o texto foi analisado pela Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, que o aprovou, e pelo Conselho Municipal do PDDU, que realizou quatro sessões até aprová-lo – com um único voto contrário, da representação da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS).

O resultado dessa primeira etapa do processo de reformulação do PDDU foi encaminhado à Câmara Municipal sob a forma de dois “anteprojetos<sup>38</sup>” de lei.

---

<sup>38</sup> Denominação utilizada nos documentos consultados.

Dessa etapa, além dos técnicos da SPM, somente participaram consultores e alguns poucos convidados. A participação da sociedade, de forma ampliada, somente aconteceria nas regiões do OP, onde houve a apresentação da proposta de reformulação do Plano, e em eventos públicos, semelhantes aos realizados nos anos anteriores<sup>39</sup>. Porém, estas ações eram apenas informativas do trabalho desenvolvido pelos técnicos da SPM: idéias eram debatidas, propostas eram explicadas, mas sem qualquer perspectiva de tomada de decisão.

O primeiro tratava de dois temas: a) mudanças no sistema de planejamento e gestão, tratando da divisão da cidade em oito Regiões de Planejamento, com o objetivo de ampliar a participação da comunidade; e b) inclusão no Plano de capítulo relativo à habitação de interesse social, no qual foram incorporados os novos instrumentos legais criados a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município de 1990. O segundo tratava da regulamentação do Solo Criado, instituído em 1994, pela Lei nº 315, originada do legislativo. A regulamentação dessa Lei consistia na definição dos estoques de índices construtivos que ficariam disponíveis para a venda e quais os locais da cidade onde poderiam ser utilizados.

Em paralelo às atividades que resultaram na elaboração desses dois “anteprojetos” de lei, seriam realizadas oficinas para o aprofundamento dos temas considerados não consensuais<sup>40</sup> no II Congresso da Cidade, em especial, aqueles

---

<sup>39</sup> Entre março e setembro de 1996, foram realizados os seguintes eventos: Economia Ecológica e Questões Urbanas, Joan Martínez-Alier; Globalização e Democracia e seus Impactos na Gestão Urbana; José Luís Fiori; Oficina Padrões Urbanísticos e Procedimentos Administrativos para Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); Seminário Internacional sobre Gestão Democrática no Contexto da Globalização; 1ª Conferência Municipal de Ciência e Tecnologia; Seminário Internacional Requalificação das Áreas Centrais das Cidades.

<sup>40</sup> O Instituto dos Arquitetos do Brasil, durante o Seminário de Compatibilização, solicitou que fosse retirada de pauta a discussão dos textos dos cinco subgrupos que compuseram o GT-3 Estruturação Urbana. Além disso, dias antes do 2º Congresso da Cidade também seria encaminhado um documento ao secretário do Planejamento Newton Burmeister assinado por representantes da

relacionados aos dispositivos de controle das edificações. Essas oficinas envolveram a participação de técnicos da SPM e de outros órgãos municipais, que foram apoiados pelos consultores da UFRGS e da Fundação CEPA.

No primeiro semestre do ano de 1996, essas oficinas trataram da definição do modelo espacial e da elaboração do Projeto de Lei alterando os dispositivos de controle da edificação. No segundo semestre, elas se voltaram para a definição de estratégias na implementação do modelo de desenvolvimento urbano, bem como de propostas para a criação de um sistema de avaliação de impacto.

É importante destacar que, ao longo dessas oficinas, a idéia de reformulação do PDDU é abandonada em favor da proposta de concepção de um novo Plano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

No segundo semestre do mesmo ano, em agosto, diversas reuniões são organizadas com o propósito de debater o modelo espacial, envolvendo a coordenação geral do *Cidade Constituinte* e o Conselho Municipal do Plano Diretor. Apresentações desse modelo também foram realizadas no Instituto dos Arquitetos do Brasil e em alguns conselhos municipais, como o do OP e o de Acesso à Terra e a Habitação (COMATHAB).

---

Associação Rio-Grandense dos Escritórios de Arquitetura, da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, do Sindicato das Indústrias da Construção Civil; do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil; do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul; da Associação dos Arquitetos de Interiores; do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado do Rio Grande do Sul; do Instituto dos Arquitetos do Brasil; do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no qual reivindicavam o encaminhamento imediato – para detalhamento, discussão técnica e formatação legal, no sentido de colocá-los em prática no menor prazo possível – das seguintes propostas: (a) regulamentação do dispositivo do Solo Criado e implementação de programas de habitação de caráter social; (b) avaliação, revisão e simplificação dos padrões e dispositivos de controle das edificações; (c) reorganização da estrutura administrativa dos órgãos municipais envolvidos no planejamento urbano, em especial do Conselho Municipal do PDDU, no sentido de torná-los melhor equipados para o cumprimento de tarefas com a objetividade e a presteza que “a velocidade de mudanças” da realidade atual requer; (d) atualização da estrutura viária, de transporte de massa e de estacionamento visando os novos cenários que o processo de urbanização sinaliza.

Antes do seu envio ao Legislativo, em setembro, realiza-se uma reunião pública onde o novo Plano é apresentado pelos técnicos da SPM, por consultores da UFRGS e da Fundação CEPA, envolvendo a participação de cerca de 300 pessoas. Além disso, a pedido de entidades que estiveram envolvidas no processo, o novo Plano foi apresentado na Câmara de Vereadores, em exposição que ficou a cargo dos coordenados dos GTs.

No dia 25 de setembro de 1996 o Projeto de Lei é entregue à Câmara de Vereadores pelo prefeito Tarso Genro, em sessão plenária presidida pelo vereador Isaac Ainhorn. No texto do novo Plano foram incorporados os conteúdos dos “anteprojetos” de lei entregue anteriormente, cujos conteúdos tratavam do sistema de gestão do planejamento, da política habitacional e da regulamentação do Solo Criado.

Em outubro do mesmo ano, uma rodada de esclarecimentos é realizada nas oito Regiões de Planejamento, com o objetivo de envolver a população no debate do Plano. Para auxiliar nas discussões do conteúdo do Plano elaborou-se uma nova cartilha, destacando o seu caráter democrático e participativo e ressaltando a importância da participação durante as discussões no legislativo.

O Legislativo, após o recebimento do projeto de lei, realizou uma nova rodada de debates, com várias instituições e entidades. Porém, entendeu que, dada a complexidade da matéria, deveria contratar uma assessoria especializada para examinar o texto legal<sup>41</sup>. E, na seqüência, tomaria a decisão de adiar o exame do PDDUA para o ano de 1997 – é importante lembrar que, naquele momento, vivia-

---

<sup>41</sup> A Comissão Técnica Especial, criada pela Câmara Municipal para examinar o projeto do Plano Diretor, reuniu-se pela primeira vez no dia 16 de outubro de 1996. Formada por técnicos indicados por todos os partidos políticos com representação no legislativo, a Comissão tinha, como coordenador, o arquiteto Jorge Debiagi, depois substituído pela arquiteta Inês D’Ávila; como relator o arquiteto David Bondar; e como secretária, a arquiteta Ilsa Terezinha Fava.

se um período de eleições municipais. Enquanto isso, a partir da articulação de algumas associações<sup>42</sup>, um novo Fórum de Entidades se constitui junto ao Legislativo, reivindicando que o processo de tramitação da Lei do Plano fosse mais aberto à participação da sociedade.

Ainda em 1996, a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, o Instituto dos Arquitetos do Brasil e a Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura encaminhariam documentos à Câmara de Vereadores criticando o conteúdo do Projeto de Lei do PDDUA e abordando, particularmente, a questão das normas de uso e ocupação do solo. Cabe registrar que as sugestões críticas dos autores desses documentos seriam acatadas pela Comissão Técnica Especial da Câmara, inclusive pela bancada do PT, partido majoritário na composição da frente política que governava Porto Alegre.

Em janeiro de 1997, já no terceiro governo da Frente Popular, o novo prefeito, Raul Pont, decide retirar o projeto de lei do legislativo, tomando essa decisão pela necessidade de aperfeiçoar o texto e de ponderar as críticas formuladas por diversas entidades e por vereadores. Com isso, a discussão é retomada no âmbito do executivo municipal, que promoveria novos debates com a sociedade civil, em especial sobre os pontos mais polêmicos do texto, encaminhados pela bancada de vereadores da Frente Popular à SPM.

Ainda no ano de 1997, em razão das discussões sobre os pontos polêmicos, cria-se o Fórum de Secretários, constituído por representantes do executivo e da bancada da Frente Popular na Câmara de Vereadores<sup>43</sup>. Esse Fórum se institui

---

<sup>42</sup> Como, por exemplo, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre, diversas associações de moradores de bairros e de vilas individuais, conselheiros do OP, ONGs como FASE e Cidade.

<sup>43</sup> A representação do executivo no Fórum de Secretários seria realizada pelo Gabinete do Prefeito, pelas secretarias municipais do Planejamento, Fazenda, Meio Ambiente, Transportes, Obras e Viação e do Departamento de Esgotos Pluviais, cujos representantes estão listados no Anexo 3,



como nova instância de decisão e delibera pela realização de mudanças no projeto de lei. No centro das discussões do Fórum estavam questões relativas: (a) aos critérios adotados na escolha das soluções incluídas no projeto de lei; (b) aos questionamentos críticos apresentados por diversas entidades e à possibilidade de estabelecer um consenso; (c) ao encaminhamento de alternativas de solução; e (d) à compatibilização das decisões tomadas pelo governo com as propostas das entidades participantes do *Cidade Constituinte*.

As discussões realizadas pelo Fórum de Secretários resultariam na introdução de alterações na proposta de lei originalmente enviada à Câmara de Vereadores, especialmente no que se refere aos dispositivos de controle das edificações. Esta decisão provocaria forte reação dos coordenadores dos GTs, que acompanhavam a discussão no Fórum, expressa em ofício encaminhado em junho de 1997 ao Secretário Newton Burmeister. Nesse documento, os técnicos manifestavam-se contrários às decisões que estavam sendo tomadas pelo governo e à pouca atenção dada pelos dirigentes políticos a suas opiniões. É importante considerar a visibilidade alcançada pelo grupo de coordenadores dos GTs, em especial ao longo de 1996, quando os trabalhos se voltaram para a elaboração dos conteúdos do Plano e seu detalhamento, momento em que o “conhecimento técnico” estava no centro do processo de tomada de decisão. No seu documento, a contrariedade que manifestam pode ser interpretada como um reflexo do *deslocamento de poder* na tomada de decisões sobre o conteúdo do projeto de lei

---

especialmente no item da reuniões sobre pontos polêmicos. E, pela bancada da Frente Popular participariam os vereadores Guilherme Barbosa, Antônio Losada e Clóvis Ilgenfritz da Silva, do PT, e Lauro Haggemann, do Partido Popular Socialista (PPS), além dos técnicos componentes da Comissão Técnica Especial, indicados pela bancada da Frente Popular, Ignez D'Ávila, Maria de Fátima Gutierrez e Suzana Castilhos.

ocasionado pela criação do Fórum de Secretários – no entendimento dos coordenadores, um deslocamento do campo técnico para o político:

Em março/97, por decisão do Executivo Municipal, ocorreu a retirada do projeto de lei da Câmara, e foi solicitado à SPM fazer as correções que achasse convenientes após o conhecimento do relatório da Comissão.

A SPM traçou, então, como objetivo, realizar ajustes entendendo que com estes os conflitos apresentados seriam equacionados. Foi realizada a releitura da lei, modificando aspectos formais do conjunto da legislação, adequando a redação de alguns artigos e introduzindo outros e complementando informações em mapas.

À medida que os debates da supervisão técnica com a comissão do legislativo se aprofundavam constatava-se que o problema fora subdimensionado. Além disso, a discussão do assunto, na falta de um consenso técnico, passou a ser focado, predominantemente, pela ótica política, demonstrando a falta de credibilidade que a equipe técnica possui junto à Administração Popular.

A gradativa participação de técnicos da SPM nas reuniões de cunho político que moldaria o novo projeto a ser defendido passou a ser o fórum onde apenas os técnicos da SPM defendiam o modelo aprovado no II Congresso da Cidade, constando-se que os demais membros do Executivo e do Legislativo entendiam que outro modelo deveria ser oferecido, com base nas propostas urbanísticas estabelecidas no I PDDU. Com o argumento de que todos são contra o modelo de volumetria proposto e que este não teria condições de ser aprovado no Legislativo, a Administração Popular assumiu posição contrária aos pressupostos estabelecidos no II Congresso da Cidade.

Considerando a resistência apresentada ao modelo, ao ponto de comprometê-lo politicamente, é nosso entendimento, face à fragilidade da solução construída, que o processo deva ser retomado, com a participação das entidades mais diretamente envolvidas, para realizar os ajustes necessários a partir do acordo pré-estabelecido dentro do cronograma acordado por todos os participantes e em tempo compatível aos interesses do governo (PMPA, 1997).

Apesar do mal-estar criado, as oficinas de trabalho com a equipe da SPM, realizadas sob a orientação da Fundação CEPA, continuaram acontecendo, de junho a agosto de 1997. Em julho, a SPM convocaria as entidades que participaram do *Cidade Constituinte* para uma nova oficina, desta vez com o objetivo de prestar esclarecimentos e rediscutir o conteúdo do PDDUA<sup>44</sup>. No entanto, mesmo após esta

---

<sup>44</sup> Nesta oficina, todos os artigos do projeto de lei foram analisados pelos presentes, uma vez que o representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), durante a leitura realizada pela Secretaria, destacara a integralidade do texto para a discussão, artigo por artigo. Participaram, além do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), Associação Rio-Grandense de Escritório de Arquitetura (AREA), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS) Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e dos sindicatos dos Arquitetos e Engenheiros, o Fórum Municipal da Reforma Urbana, AGAPAN, METROPLAN, representante da Câmara Municipal de Vereadores, a organização não governamental

oficina, entidades representativas do setor da construção civil e de profissionais da área de arquitetura e engenharia – SINDUSCON, AREA, Sindicato dos Arquitetos, Sociedade de Engenharia, Sindicato dos Engenheiros e CREA – não se deram por satisfeitas e reivindicaram um prazo maior para debater a proposta. A reivindicação é acolhida e, em agosto, realiza-se uma nova rodada de discussão, organizada pelo executivo municipal. Uma apreciação detalhada do capítulo relativo aos dispositivos de controle das edificações seria feita, tomando por base a proposta encaminhada ao secretário Newton Burmeister, no dia 31 de julho, pelo SINDUSCON, AREA e IAB.

As alterações sugeridas nessa nova rodada de discussões foram avaliadas pelo Fórum de Secretários e, a seguir, encaminhadas à SPM para os trâmites formais necessários antes do envio do novo projeto de lei do PDDDA à Câmara de Vereadores.

Nos meses de outubro e novembro de 1997, a versão final da proposta é avaliada e aprovada pela Coordenação Geral do *Cidade Constituinte* e pelo Conselho Municipal do Plano Diretor. O parecer do Conselho sobre a proposta do projeto de lei do PDDUA foi aprovado com dois votos contrários, da METROPLAN e do IAB. Em outubro, é realizada uma nova rodada de apresentação do projeto de lei às comunidades, agora reunidas em Regiões de Gestão do Planejamento, como passaram a ser denominadas as regiões da cidade pelo novo Plano.

No dia 12 de novembro de 1997, o prefeito Raul Pont faz a entrega formal do projeto de lei do PDDUA ao presidente da Câmara de Vereadores, Clóvis Ilgenfritz da Silva. O ato foi acompanhado pelo Secretário do Planejamento, por vários

secretários, assessores e técnicos do município, além de representantes de diversas entidades, sindicatos e representações populares, que contribuíram no processo de elaboração da lei.

### **4.3. Os *protagonistas* do processo**

Esta pesquisa busca qualificar a participação ocorrida no processo de elaboração do PDDUA, de forma a compreendê-la em sua magnitude, a partir da identificação de seus protagonistas – quem de fato participou no processo decisório, e das atividades realizadas, entre os anos de 1995 e 1997, ou seja, em qual espaço e momento elas ocorreram. Como já foi observado acima, em 1995, com a instalação dos GTs nos meses de abril e maio, de fato se iniciaram os trabalhos de reformulação do PDDU. Nos anos seguintes, 1996 e 1997, os GTs seriam desfeitos e as atividades passariam a ser realizadas em oficinas, reuniões e por grupos técnicos da SPM.

Uma primeira e rápida análise dos dados levantados revelam que, em termos quantitativos e qualitativos, essa participação sofreu importantes variações ao longo daquele período. As causas dessas variações foram múltiplas, como a metodologia aplicada e as mudanças introduzidas no desenho institucional do projeto, questões abordadas anteriormente, mas que serão retomadas na análise do processo.

Em vista das dificuldades encontradas na obtenção de informações, optou-se por analisar a participação considerando apenas duas dimensões do processo, e propondo uma classificação simplificada, através da qual se pretende verificar os níveis e a qualidade dessa participação. Retoma-se, portanto, o referencial teórico tratado no capítulo I, adequando-o as condições presentes no estudo de caso.

A primeira dimensão relaciona o *participante* ao *processo decisório*. Durante todas as fases do processo de elaboração do PDDUA. Nos três anos pesquisados, há momentos claramente caracterizados com sendo de tomada de decisão, e outros de caráter informativo e consultivo, nos quais havia exposição e debate, mas não a incorporação de novas propostas. Assim, a “abertura à participação” desses espaços foi abordada a partir de duas categorias:

- (P) participação plena: a possibilidade da tomada de decisão é oferecida ao participante;
- (C) consulta: o participante é apenas consultado e/ou informado.

Por outro lado, foi proposta uma *linha do tempo*, com o objetivo de oferecer ao leitor uma rápida visualização dos principais eventos realizados no período analisado. Segundo as categorias a que pertencem, tais eventos situam-se na linha do tempo da seguinte maneira: *acima* – (P) participação plena – ou *abaixo* – (C) consulta –, porém, em alguns casos, não foi possível fazer uma identificação clara, então, se optou por colocá-los numa situação intermediária (P/C), como se pode visualizar na FIGURA Nº 5, página 150.

É importante lembrar que, de acordo com entendimento desta autora, a participação ocorre quando existe uma “intervenção direta nas ações políticas ou a interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes” (CHAUÍ, 2005, p.23-24), e, fundamentalmente, quando se promove a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão de políticas públicas.

A análise das informações coletadas revela que o processo de tomada de decisão transcorreu quase sempre entre especialistas, ou em espaços claramente hegemonizados por técnicos. Nesse sentido, a documentação analisada evidencia



que o envolvimento dos técnicos da SPM, em especial da Coordenação Interna e dos coordenadores dos GTs, foi fundamental para a definição do conteúdo do Plano e no direcionamento da tomada de decisão, seja através da elaboração de propostas, seja defendendo-as.

As atividades em que ocorreu participação plena (P), por sua vez, foram classificadas em dois tipos: o primeiro refere-se à construção do conteúdo, determinado pela escolha de alternativas, geralmente definidas pelos especialistas; o segundo relaciona-se aos momentos de “fechamento” das propostas, que envolveu a sociedade, de modo especial no 2º Congresso da Cidade.

A participação ampla da população, buscada desde a concepção do *Cidade Constituinte*, e que deveria ocorrer, em um primeiro momento (1995-1996), nas reuniões nas dezesseis Regiões do OP (1995-96), e, depois, nas oito Regiões de Planejamento (1996-1997), acabou se concretizando como espaço de consulta (C) e troca de informações. A prática de um planejamento participativo – marcado pela diversidade e pelo protagonismo dos atores, influenciando e decidindo sobre a cidade e os temas debatidos – não se concretizaria nessas reuniões regionais. Por exemplo: os setores populares que de fato participaram do processo o fizeram, sobretudo nos GTs, no Seminário de Compatibilização e no II Congresso da Cidade, por intermédio do Fórum Municipal da Reforma Urbana, apoiado por ONGs como FASE e Cidade. Ao mesmo tempo, como foi demonstrado acima, é preciso reconhecer que o governo realizou um grande esforço no sentido de criar espaços abertos à participação de atores protagonistas. Essa abertura à participação se revelaria fundamental para que os especialistas pudessem tornar públicas suas diferenças – e, em alguns casos, claramente divergentes – visões da cidade e do planejamento, diferenças existentes inclusive no interior do corpo técnico da Prefeitura.

Não se constituiu um bloco homogêneo de especialistas, como foi possível observar, de modo particular, em dois momentos do processo: (1) na preparação do II Congresso da Cidade e durante a sua realização, quando os trabalhos produzidos pelos subgrupos que compunham o GT-3 Estruturação Urbana foram contestados pelo IAB; e (2) quando da manifestação crítica contundente dos coordenadores dos GTs a propósito das decisões tomadas pelo Fórum de Secretários. Porém, com suas diferentes visões e interesses, os especialistas se fizeram presentes durante todo o processo de elaboração do Plano e, sem dúvida, tiveram participação destacada na concepção e redação do PDDUA.

A segunda dimensão do processo diz respeito à *formação técnica do participante*, caracterizada com base em duas categorias: *especialista* (E) e *não-especialista* (NE). Com isso, por um lado, pretende-se verificar a importância quantitativa da participação dos técnicos *especialistas* no processo de elaboração do PDDUA e, por outro, se as propostas e apelos à participação ampla da sociedade, lançados pelo governo municipal, de fato resultaram em maior afluência de não especialistas. Nesse sentido, considera-se *especialista* aquele participante (a) cuja formação universitária relaciona-se de alguma maneira à questão urbana, como é o caso da arquitetura e da engenharia, ou (b) cujo vínculo profissional se relaciona fortemente àquela problemática.

Os dados utilizados na análise das categorias especialista e não especialista têm como fonte principal relatórios da SPM e as listas de presença nas atividades ou eventos realizados no período 1995-1997 (Ver ANEXOS N<sup>o</sup>s 2, 3, 4, 5). Embora as listas consultadas não contemplem a totalidade dos eventos realizados durante a elaboração do PDDUA, ressalta-se que elas nos oferecem uma visão bastante abrangente do processo.



Os dados referentes ao ano de 1995 foram encontrados nos relatórios das atividades elaborados pelos coordenadores dos grupos e subgrupos de trabalho. Entretanto, esses relatórios não nos oferecem uma informação uniforme. Em alguns casos, o relato dos coordenadores dos GTs é bastante preciso, incluindo o número de reuniões realizadas e o nome de quem participou em cada uma delas; em outros, o coordenador apresenta apenas uma lista dos participantes, sem associá-los a um grupo (fixo ou ampliado) e informar a quantas reuniões presenciaram.

Na coleta dos dados, relativos aos três anos da pesquisa, cada participante relacionado nas listas de presença de grupos, oficinas, reuniões, etc., foram considerados apenas uma vez, como uma unidade, sem levar em conta o número de vezes que participou desses eventos no ano. Nestas listas, no entanto, pode-se identificar a quantidade de vezes que cada uma dessas pessoas participou (Ver ANEXOS N<sup>os</sup> 2, 3,4, 5).

No ano de 1996, o processo envolveu a realização de oficinas, reuniões e debates públicos. A documentação consultada registra 45 encontros<sup>45</sup>. Entretanto, os registros obtidos, referentes às listas de presença, são relativos apenas alguns desses encontros. Outros encontros foram incluídos nessa pesquisa, como é o caso das reuniões da Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, que foram realizadas com o objetivo de discutir o PDDUA, e não estão relacionados nessa documentação,

---

<sup>45</sup> Os encontros identificados nos documentos pesquisados são parte dos eventos especificados a seguir; ressalva-se que algumas listas de presença não foram encontradas: (1) cinco reuniões promovidas nos dias 29 de janeiro; 26 de fevereiro; 11 de março; 1<sup>o</sup> de abril e 20 de maio, objetivando, especialmente, a compatibilização técnica e jurídica dos conteúdos referentes à Gestão e Sistema de Planejamento, Habitação de Interesse Social e à regulamentação da lei do Solo Criado; (2) oficina sobre Espacialização realizada nos dias 25, 26 e 27 de março; (3) oficina para a definição das estratégias de desenvolvimento sustentável, nos dias 29 e 30 de abril; (4) oficina sobre a espacialização nos dias 16 a 17 e 29 a 31 de maio; (5) em junho, ocorreram quatorze reuniões de trabalho com órgãos do Município envolvidos diretamente nos temas contidos no 2<sup>o</sup> PDDUA; (6) reunião da Coordenação Geral do Cidade Constituinte, no dia 7 de agosto, para debater a proposta do 2<sup>o</sup> PDDUA; (7) reunião do Conselho Municipal do Plano Diretor, no dia 9 de agosto, para debater a proposta do 2<sup>o</sup> PDDUA; (8) duas reuniões no IAB e em vários Conselhos, como o do OP; (9) debate público no dia 28 de agosto, com apresentação do 2<sup>o</sup> PDDUA para cerca de 300 pessoas.

O número de encontros nos espaços de participação, realizados por tipo de evento (oficina ou reunião de trabalho; grupos temáticos; Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*), de acordo com as listas de presença encontradas, são mostrados no QUADRO Nº 5, na página 155.

Em 1997, os encontros de discussão do Plano ocorreram somente em oficinas e reuniões. Os eventos foram agrupados por tipo de atividade realizada, conforme o QUADRO Nº 6, página 155. Na análise das informações obtidas consideraram-se, em primeiro lugar, os vínculos institucionais do participante, buscando reconhecer o seu *lugar social e político* e os interesses que o levaram a se envolver no processo de elaboração do PDDUA; e, em um segundo momento, se esse participante se enquadra nas categorias de especialista ou não-especialista.

Com base nessas observações se pretende responder à questão empírica central da dissertação: quem de fato participou da elaboração do PDDUA? Como ponto de partida, uma hipótese a ser verificada: em que medida o saber técnico, que sempre foi preponderante no planejamento urbano, teria atuado como um fator inibidor do processo participativo?

Os vínculos institucionais foram apropriados das informações obtidas nos relatórios e listas de presença, pela identificação das instituições e entidades que os participantes estavam representando. Houve algumas poucas representações individuais no ano de 1995, que foram descartadas da análise por sua absoluta irrelevância no processo do ponto de vista quantitativo. Desse modo, adotou-se uma classificação que possibilita distinguir os diferentes segmentos representados nesse processo.

**QUADRO Nº 5****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA -1996  
ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO**

Espaço de Participação	Número de encontros*
Oficinas e reuniões de trabalho	26
Grupos temáticos	9
Coordenação geral do projeto Cidade Constituinte	4
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>

FONTE: Secretaria do Planejamento Municipal – PMPA Elaboração da autora.

Observação: cada encontro de uma oficina ou reunião possui uma lista de presença, que tanto pode estar dividido em turnos como em dias diferentes, portanto aqui se considera cada um desses encontros.

**QUADRO Nº 6****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA -1997  
ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO**

Espaço de Participação	Número de encontros
Reunião Prefeitura e Câmara de Vereadores	21
Reunião Prefeitura e Fundação CEPA	14
Reunião entre Técnicos da Prefeitura	6
Reunião Prefeitura e Sociedade Civil	16
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>

FONTE: Secretaria do Planejamento Municipal – PMPA Elaboração da autora

Considerou-se conveniente separar os participantes da SPM daqueles vinculados a outros órgãos da Prefeitura, para uma melhor visualização da qualidade da participação desse subgrupo em relação a outros pertencentes à categoria *especialista*. O vínculo institucional dos participantes foi, então, classificado da seguinte forma:

1. Representantes da SPM – técnicos e dirigentes;
2. Representantes dos demais órgãos da Prefeitura;
3. Representantes de órgãos governamentais estaduais e federais;
4. Representantes de universidades – consultores, palestrantes, outros;
5. Representantes de associações profissionais vinculadas à temática urbana, como IAB e SERGS;
6. Representantes de entidades empresariais, como SINDUSCON e AREA;
7. Representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre - vereadores e assessores;
8. Representantes de ONGs;
9. Representantes de organizações comunitárias, como associações de moradores (bairros e vilas) e representantes do Conselho do OP.

Os resultados são mostrados, primeiramente, de forma sistematizada na TABELA Nº 1, página 162, com o objetivo de oferecer uma síntese da participação no processo, informando o vínculo institucional do participante e sua classificação – especialista ou não. Estes resultados apontam:

**a) Quanto à formação do participante: *especialista* ou *não especialista***

– Houve uma presença majoritária de especialistas em todo o processo de elaboração do Plano, com percentual bastante elevado. A maior parte deles formada por representantes da Prefeitura, em particular pela SPM.

– Os especialistas estão presentes também nas categorias que compõem o grupo misto, elevando seu percentual para cerca de 80%. Neste grupo se encontra-se, por exemplo, o SINDUSCON, cujos representantes no processo eram formados pelos especialistas, assim como os da Câmara de Vereadores.

– Embora não tenha sido possível identificar a formação profissional de todos os participantes, é flagrante a predominância dos arquitetos, em particular em posições de comando, como no caso dos coordenadores de GTs: dos oito coordenadores cinco eram arquitetos.

– É importante ressaltar mais uma vez que os especialistas não constituem um bloco homogêneo. Entretanto, constata-se que a presença dos especialistas da SPM foi preponderante no plano quantitativo – o que é evidenciado pelo número de participantes vinculados a essa Secretaria – e muito importante no plano qualitativo, porque ocuparam, de maneira contínua e sistemática, espaços estratégicos para a tomada de decisão, como foi o caso, em especial, dos coordenadores dos GTs e dos dirigentes da Secretaria.

#### **b) Quanto à participação segundo os vínculos institucionais dos participantes**

– A presença dos técnicos da Prefeitura, e em particular da SPM, foi *sempre* predominante. A participação desses técnicos no processo foi contínua e muito mais significativa do que a de outras categorias, incidindo de maneira marcante em todos os espaços analisados. Cabe destacar, nesse aspecto, o papel exercido pelos coordenadores dos GTs, os participantes mais assíduos ao longo de todo o

processo, inclusive quando os grupos que coordenavam foram desfeitos, como se pode verificar no ANEXO 1, TABELAS N<sup>o</sup> 2, 3 e 4.

– A presença de técnicos de outros órgãos da Prefeitura, embora significativa em termos quantitativos, foi bem menos importante do que a dos técnicos vinculados à SPM.

– A participação de técnicos dos diferentes órgãos da Prefeitura se mostra, quantitativamente, pouco expressiva. Porém, constata-se uma presença maior e mais freqüente dos técnicos vinculados a órgãos com maior proximidade ao tema do planejamento urbano, como a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, o Departamento de Esgotos Pluviais e a Secretaria Municipal de Obras e Viação. Entretanto, a presença desses técnicos no processo se revela descontínua e pouco sistemática (alto grau de rotatividade) quando comparada à de seus colegas da SPM e mesmo de outras entidades.

– No ano de 1996, aumenta da maneira significativa a participação dos técnicos da SPM no processo. Porém, esse aumento aparece associado à implementação de um programa de capacitação sobre o conteúdo do novo Plano, realizado a partir de grupos temáticos e dirigido unicamente aos técnicos desta Secretaria, com o objetivo de inseri-los no processo e prepará-los para sua aplicação.

– No ano de 1997, há uma variação positiva no percentual dos participantes de outros órgãos da Prefeitura, relacionada provavelmente à participação de diversos dirigentes de secretarias e departamentos no Fórum dos Secretários.

– A inserção das universidades no processo, realizada sobretudo através de professores das áreas de arquitetura e planejamento urbano, aparece associada,

essencialmente, à contratação de consultorias, conforme se pode ver no ANEXO 1, TABELAS N<sup>o</sup> 5, 6 e 7.

– Os professores da UFRGS participaram dos GTs e das oficinas promovidas nos anos de 1995 e 1996, e se afastaram do processo no ano de 1997. Ressalta-se que, segundo as listas consultadas, e com uma única exceção, todos os professores da UFRGS participaram do processo na condição de consultores. Os técnicos da Fundação CEPA, igualmente na condição de consultores, participam do processo nos anos 1996 a 1997<sup>46</sup>. Registra-se ainda a presença de professores e pesquisadores de outras instituições universitárias, numericamente menos significativa, e, na maior parte dos casos, na condição de palestrante.

– A representação do setor empresarial deu-se, principalmente, através do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e da Associação Rio-Grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), como se pode visualizar em detalhe no ANEXO 1, TABELAS N<sup>o</sup> 8, 9, 10. Representantes dessas duas entidades foram presença constante nos três anos analisados, especialmente nos espaços considerados estratégicos para a defesa de seus interesses. No ano de 1995, em função dos GTs, registra-se a presença de representantes da Associação dos Arquitetos de Interiores (AAI), da Associação de Transportadores de Passageiros de Porto Alegre (ATL), da Associação Gaúcha de Empresas Loteadoras (AGEL) e de duas empresas de construção civil.

– As entidades representativas de profissionais vinculados à temática urbana tiveram uma participação mais assídua nos anos de 1996 e 1997, conforme se pode

---

<sup>46</sup> (estendendo até 1998).

ver no ANEXO 1, TABELAS Nº 11, 12 e 13. Em 1995, a representação do IAB esteve presente apenas nas reuniões da Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*.

– Entre as ONGs, somente o Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos participou de todo o processo, além de ser presença contínua na Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, como se visualiza no ANEXO 1, TABELAS Nº 14, 15 e 16.

– A presença de representantes de entidades e organizações de caráter popular, como associação de moradores de bairros e vilas e Conselho do OP, foi maior no ano de 1995, quando foram criados os GTs. A partir do 2º Congresso da Cidade, realizado no final de 1995, os GTs se extinguíram e o novo desenho institucional do processo acabou priorizando o trabalho dos técnicos da SPM, o que sem dúvida ocasionou o afastamento das entidades populares, particularmente no ano de 1996. No ano de 1997, membros do Conselho do OP e um representante da Associação de Moradores do Bairro Higienópolis voltam a participar das oficinas promovidas pelo executivo municipal. Estas informações podem ser vistas no ANEXO 1, TABELAS Nº 17, 18 e 19.

– A presença de representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre foi muito acanhada nos dois primeiros anos. Em 1997, essa presença foi ampliada através da criação do Fórum de Secretários, do qual participavam representantes das bancadas dos partidos da Frente Popular, vereadores e assessores da Comissão Técnica Especial. Entretanto, não se registra a presença de representantes dos partidos políticos da oposição. Informações detalhadas no ANEXO 1, TABELAS Nº 20, 21 e 22.



– A presença de representantes de órgãos governamentais estaduais e federais ocorreu basicamente no ano de 1995, proporcionada pela criação dos GTs – por exemplo, no GT-3.2 *Circulação e Transporte*. Nos anos seguintes, essa presença se reduziria a uma única representação estadual, da METROPLAN, que também integrava a Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*. Conforme as informações oferecidas no ANEXO 1, TABELAS Nº 23, 24 e 25.

– É importante assinalar que, em 1996, houve uma clara retração na participação dos representantes da Câmara de Vereadores, das associações de moradores e dos órgãos governamentais estaduais e federais. Algumas dessas instituições integravam a Coordenação Geral do *Cidade Constituinte* e se limitaram a participar desse fórum, como foi o caso das representações do Conselho do OP, da METROPLAN e da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

TABELA Nº 1

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA  
PARTICIPAÇÃO TOTAL E POR ANO  
1995-97**

VÍNCULO INSTITUCIONAL DO PARTICIPANTE	PARTICIPANTE TOTAL E POR ANO							
	TOTAL	%	1995	%	1996	%	1997	%
TOTAL GERAL	375	100	211	100	161	100	156	100
TOTAL PMPA	220	59	107	51	112	70	114	73
TOTAL SPM	100	27	63	30	68	42	49	31
TOTAL OUTROS PMPA	120	32	44	21	44	27	65	42
ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS	20	5	16	8	3	2	2	1
TOTAL UNIVERSIDADE	40	10	31	15	17	11	4	3
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	13	3	4	2	7	4	4	3
TOTAL ESPECIALISTA	293	78	158	75	139	86	124	80
ENTIDADES EMPRESARIAIS	31	8	22	10	13	8	8	5
CMPA	14	4	2	1	2	1	14	9
ONGs	16	4	11	5	5	3	4	3
TOTAL MISTO	61	16	35	17	20	12	26	17
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	21	6	18	9	2	1	6	4
TOTAL NÃO ESPECIALISTA	21	6	18	8	2	1	6	3

FONTE: Secretaria do Planejamento Municipal – PMPA Elaboração da autora.

Legenda:  Especialista  
 Misto (Especialista e Não Especialista)  
 Não Especialista

#### 4.4. Visões do processo

Ao final de 1995, o conjunto de ações até então realizadas no processo de elaboração do Plano foi analisado pelos coordenadores dos GTs. Cinco desses GTs realizaram então uma avaliação específica do “processo participativo”. Essa primeira avaliação mostra a forma como a participação era percebida pelos coordenadores dos GTs, todos técnicos da SPM e, de fato, os condutores do processo<sup>47</sup>.

Para Luiz Fernando Rigotti, coordenador do GT-1 *Planos Regionais*, a experiência da participação direta mostrou-se extremamente interessante, viável e com resultados positivos. A partir da “vivência dos cidadãos”, o trabalho realizado em conjunto por técnicos e comunidade teria possibilitado a construção de “mapas perceptivos”, considerados importantes para o encaminhamento do processo de elaboração do Plano. Na conclusão de sua avaliação, Rigotti afirma que os planos regionais seriam estratégicos para a implementação de “um novo modo de planejar”, por ele denominado “planejamento participativo”– e ressalta que este tipo de trabalho exigiria continuidade, ampliação dos atores e das formas de participação (PMPA, 1996b).

Para Breno Ribeiro, coordenador do GT-3.2 Sistema de Circulação e Transporte, a metodologia adotada teria criado dificuldades para o desenvolvimento do trabalho do grupo. Este, na visão de seu coordenador, seria marcado pela divisão entre dois blocos de opinião, que defendiam abordagens muito diferentes do tema. A heterogeneidade do grupo ampliado, as dificuldades encontradas no grupo fixo (polarização de opiniões) e o pouco interesse dos representantes da comunidade pelo tema, teriam contribuído para a presença pouco numerosa nas

---

<sup>47</sup> A percepção dos resultados do processo participativo foi registrada no(s) Relatório(s) das Atividades de 1995.

reuniões do GT. Por todas essas razões, Ribeiro considerava “fraudadas as expectativas que a metodologia estabelecera” (ibid.).

Para Maria Tereza Forttini Albano, coordenadora do GT-3.3 *Policentralidade e Zoneamento de Usos*, a constituição dos grupos teria se revelado problemática. A composição muito heterogênea do GT, os diferentes níveis de conhecimento e vivências de seus participantes, em especial com relação à “linguagem técnica”, teria transformado essa etapa do trabalho em um momento de aprendizagem. Além disso, diferenças relacionadas ao grau de compromisso (assiduidade) e aos temas de interesse dos participantes (às vezes voltados para demandas específicas), teriam exigido a realização de um número de reuniões maior do que o inicialmente previsto – o que, ao mesmo tempo, teria reduzido o tempo necessário para o tratamento dos temas específicos do GT. Contudo, apesar das dificuldades apontadas, o processo teria sido positivo, revelando uma grande riqueza de opiniões sobre a cidade e seu planejamento. A coordenadora apresenta ainda algumas sugestões para a continuidade do trabalho, propondo a elaboração de um projeto global mais claro do processo, que contemplasse as etapas, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para o seu desenvolvimento por parte de cada um dos GTs.

Roberto Luiz de Cé, coordenador do GT-3.4 *Dispositivos de Controle das Edificações*, destaca como ponto positivo do processo a retomada da discussão da cidade em seus aspectos territoriais, de gestão e de políticas públicas. O que implicaria na revisão dos rumos e na abertura de uma nova fase para a SPM, que a reconduziria ao exercício de seu papel maior, o de pensar a cidade. Entretanto, critica a metodologia [participativa] adotada pela falta de definição de uma estrutura administrativa e pelos diversos níveis de decisão, que segundo ele, não contaram

com o efetivo apoio político/administrativo, o que teria fragilizado o processo. A opção metodológica também seria questionada pelo coordenador do GT no que se refere à abertura da discussão para a população de temas considerados estritamente técnicos, sem que tivesse o mínimo conhecimento do assunto. Na visão de Roberto Luiz de Cé a participação da comunidade de forma ampla, em igualdade de condições para discutir certos temas – como modelo estruturador, policentralidades, miscigenação, espaços abertos, dispositivos de controle, Solo Criado –, teria produzido uma divisão clara entre o “poder técnico” e o “poder da comunidade”, que não propiciaria o debate entre esses diferentes atores. Nesse contexto, em função da falta de conhecimento técnico, as escolhas da comunidade teriam sido dirigidas por lideranças, que também mostraram despreparo. O coordenador do GT aponta para a necessidade de reflexão sobre as formas de encaminhamento do debate de assuntos técnicos por parte de público mais amplo, de maneira a evitar uma falsa democracia. Demanda, ainda, uma avaliação crítica da metodologia, sobre a qual se assentava todo o processo, sugerindo que se realize uma reflexão de natureza pedagógica sobre as formas de acesso da comunidade ao conhecimento, para evitar a divisão entre os técnicos e a sociedade.

Por fim, Inez Pavlick, coordenadora do GT-3.5 *Patrimônio Ambiental: Natural e Cultural* avaliou que a dinâmica dos trabalhos do grupo ampliado, principal instância do processo participativo, não teria sido a desejada. A presença no grupo teria sido pequena e flutuante e os debates descontínuos. Além disso, por não ter havido troca entre os grupos fixo e ampliado, os poucos representantes desse último de fato teriam se tornado “ouvintes” dos relatos do trabalho realizado pelo grupo fixo.

As avaliações dos coordenadores, com exceção do GT-1 Planos Regionais, revelam que, na maioria dos grupos, a *participação* teria ocorrido com problemas – inclusive, em alguns casos, ela própria seria *o problema* do grupo. Quase todos se referem à *heterogeneidade dos participantes* como o aspecto que dificultou o trabalho dos grupos.

Testemunhos colhidos especificamente para a elaboração dessa dissertação nos ajudam a aprofundar a questão do protagonismo no processo de elaboração do PDDUA <sup>48</sup>. Concederam tais testemunhos: Newton Burmeister, na época secretário do planejamento municipal; Virginia Olga Koeche Müzell, então supervisora técnica do processo; Jacqueline Menegassi, Luiz Fernando Rigotti, Maria Tereza Forttini Albano e Marilú Marasquin, coordenadores de GT; Angélica Miriña, militante dos movimentos populares; Cláudio Gutierrez, na época assessor do vereador Lauro Hagemann; e Ivânio Sanguinetti, que representava o SINDUSCON.

O termo *testemunho* é empregado nessa dissertação visando enfatizar um aspecto da pesquisa: ao abordar os protagonistas acima mencionados, por um lado, a todos foi solicitado um relato da visão que tinham do processo que vivenciaram e, por outro, todos foram informados que tal relato seria incluído na dissertação – ou seja, de alguma maneira se tornaria público. Como alternativa a esta solicitação de relato absolutamente aberta, foi oferecido aos entrevistados um roteiro de questões que eventualmente poderia orientá-lo. Todos os entrevistados solicitaram uma cópia desse roteiro, mas alguns não o consideraram. Três entrevistados elaboraram seus testemunhos por escrito, respondendo ao roteiro oferecido, um apresentou um relato aberto e os demais optaram pela entrevista gravada. As entrevistas gravadas, após

---

<sup>48</sup> Os testemunhos foram compilados no ANEXO 5.

transcrição e revisão, foram remetidas aos entrevistados para aprovação do texto e realização de ajustes.

Serão destacados a seguir apenas alguns aspectos desses testemunhos, concedidos quase dez anos depois do início dos trabalhos de reformulação do PDDU.

Na visão de Luiz Fernando Rigotti, coordenador do GT-1 Planos Regionais, a definição do PDDUA teria resultado de uma negociação política, realizada na Câmara Municipal de Vereadores. Ele reconhece que houve uma importante participação dos técnicos da SPM na elaboração do projeto enviado à Câmara, mas ressalta que a versão finalmente encaminhada “não era só dos técnicos” – era uma “proposta técnica e política”. O elemento “político”, nesse caso, era especificamente político-partidário, representado nas decisões de governo encaminhadas pelo secretário Newton Burmeister, “que tomava a frente de todas as negociações com a parte técnica”. Desse ponto de vista, “nada saiu só técnico”, afirma Rigotti, para quem entidades como SINDUSCON, SERGS, IAB e outras associações vinculadas a arquitetos e engenheiros, e o Fórum Municipal da Reforma Urbana, tiveram particular importância na condução política do processo.

Para Maria Tereza Forttini Albano, coordenadora do GT-3.3 *Policentralidade e Zoneamento de Usos*, o processo de elaboração do PDDUA “de fato proporcionou momentos/espços de participação ao cidadão e instituições em geral”, e inclusive a ela, em particular; no entanto, “a metodologia apresentou muitas complicações”. Em um processo desse tipo, onde os interlocutores vão mudando ao longo do tempo “o resultado final tende a ser o resultado da mobilização de alguns nos momentos mais decisivos”. Considerando as atividades realizadas desde 1994, Para Maria Tereza Forttini Albano localiza “o momento de maior destaque” na “preparação e realização

do 2º Congresso da Cidade”, porque neste evento “ficaram explicitadas todas as dificuldades do processo participativo que estava se tentando implementar”.

Jacqueline Menegassi, coordenadora do GT-4 *Subsídios para a Política Habitacional*, dá especial destaque à relação desse grupo com os movimentos sociais e o ideário da Reforma Urbana. Em seu entendimento, a própria criação do grupo, fruto da reivindicação dos movimentos populares, é representativa das diferenças existentes no interior da própria SPM quanto à questão da moradia no planejamento urbano:

A oportunidade de inserir este debate no processo de revisão do Plano Diretor veio mais da participação através das vilas, que demandavam pela regularização e consolidação dos assentamentos informais, do que de uma proposta institucional. O GT4 surge, portanto, comprometido com a participação popular, com a inclusão das vilas informais à cidade e com a democratização do acesso a moradia; mas visualizado pelos demais grupos como “fora de lugar”. O argumento era de que a política habitacional, ou “promover habitação para os pobres”, era uma questão de recursos e não de Plano Diretor. Neste contexto institucional iniciam os trabalhos.

Para Jacqueline Menegassi, a metodologia proposta pela SPM estabeleceu as instâncias e os procedimentos para a incorporação da participação cidadã – citando os GTs e a Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*, “que incluía representantes da sociedade organizada, dos seminários e audiências públicas previstos para a compatibilização dos diagnósticos e das propostas”. Entretanto, a metodologia participativa proposta pela Secretaria do Planejamento Urbano deveria ter incluído uma etapa de capacitação da sociedade para a elaboração do Plano, de modo a ter um maior entendimento do tema. A falta dessa etapa, de acordo com seu julgamento, restringiu a participação nos GTs aos setores que tinham interesse direto pela temática, não explicitando conflitos – ou, ainda, a aprovação de propostas não com base no seu entendimento, mas a partir do voto de parceiros de suas demandas.



Na visão de Jacqueline Menegassi, o grupo que coordenou em 1995 alcançou resultados bastante positivos, com debates intensos, manifestações de vários segmentos e votações acirradas. No caso, por exemplo, das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), os setores da Prefeitura vinculados ao Planejamento e ao Meio Ambiente votaram contra o gravame, por considerar que antes disso deveriam ser realizados maiores estudos sobre cada assentamento – e a proposta somente teria sido aprovada graças à participação popular. Nas etapas seguintes, com a dissolução dos GTs, a participação popular teria se resumido à presença em reuniões de apresentação e de debate de propostas, enquanto o trabalho de elaboração do Plano efetivamente era desenvolvido, sob um enfoque mais técnico, pelos coordenadores dos grupos, por equipes e por comissões formadas na SPM. Entretanto, considera esta etapa um momento importante da disputa de concepções, em que se construíram acordos e se estabeleceram pactos buscando o enfrentamento dos desafios e conflitos identificados, sendo que isto tudo ocorria em um contexto onde predominavam os grupos técnicos e políticos, bem como as assessorias e consultorias contratadas.

Outra questão abordada por Jacqueline Menegassi se refere à participação mais ou menos permanente das representações no processo. Isso teria ocorrido porque algumas entidades “apresentavam condições de disponibilizar um representante – com dedicação (tempo) e com capacidade (conhecimento) para incidir nos interesses que representava”. Neste sentido, as representações populares e comunitárias, por não possuírem as mesmas facilidades (disponibilidade de tempo, especialmente), muitas vezes tiveram seus interesses representados por ONGs e integrantes do OP. Contudo, apesar dessas limitações, Jacqueline Menegassi avalia que o processo, “considerando a época em que ocorreu (antes do

Estatuto da Cidade) e os resultados alcançados, foi bastante pioneiro e comprometido com a participação no processo de gestão da cidade”.

Segundo Marilú Marasquin, coordenadora do GT-3.1 *Capacidade de Adensamento*, “os conflitos mais fortes” teriam ocorrido no período em que se iniciou a discussão do Plano, tendo por origem o “movimento popular, que negava o Plano”. Ao mesmo tempo, reconhece que o movimento popular foi muito atuante no processo, influenciando fortemente para a aprovação de instrumentos como o IPTU progressivo e o Solo Criado, reivindicados antes mesmo da reformulação do Plano – o que, em sua opinião, posteriormente, limitaria o debate relativo aos índices construtivos. Na visão de Marilú Marasquin, “a sociedade deveria apontar os problemas e conflitos”, enquanto que “as entidades técnicas e principalmente o corpo técnico apontaria alternativas de solução”. Nesse sentido, à sociedade “caberia apreciar as soluções apontadas pelo corpo técnico e não apontar as soluções ou pelo menos não na sua maioria”; porém, pondera que o técnico também precisa se conscientizar sobre a contribuição valiosa que o conhecimento popular oferece, e compreender que a sociedade “não está no processo apenas para concordar”:

Participação pra mim é algo um pouco mais complexo. O pensamento técnico deve assimilar as visões diferentes. A participação, por outro lado, depende de requisitos como qualificação, disponibilidade de tempo, informação. É necessário, porém, a intervenção técnica adequada, sem a qual o desenvolvimento urbano fica insustentável.

A experiência vivida na elaboração do Plano demonstraria “que o que tinha sido proposto, participação da sociedade em todos os momentos, na prática era muito mais complexo que se imaginava”. Marilú Marasquin questiona a possibilidade de se “desenvolver estudos em conjunto com grupos em estágio de conhecimento tão diverso”, como, por exemplo, “um estudo técnico sobre adensamento”

envolvendo a participação de “pessoas da comunidade que não tinham qualquer idéia sobre o que era um índice de aproveitamento”. Diante dessas dificuldades, a metodologia sofreu adaptações: “os grupos técnicos passaram a trabalhar sozinhos e os resultados das análises e propostas foram submetidos à sociedade em audiências públicas e seminários”, ou seja, houve apenas a comunicação de resultados à sociedade em geral. Marilú Marasquin igualmente enfatizou que “a participação depende da informação” e que “participar sem informação é uma coisa muito complicada”. Disse ainda que a leitura técnica, que se desenvolveu em dois anos, “foi feita sempre com o grupo interno e com os consultores”, e que “dentro do grupo da Prefeitura (secretarias municipais) aconteceram conflitos relativos à visão de cidade, conflitos entre políticas urbanas, e mesmo conflitos entre a visão acadêmica”. Além disso, porque as secretarias pensavam e atuavam de maneira setorializada, a grande dificuldade teria sido compatibilizar suas diferentes visões.

A questão dos “conflitos urbanos” foi outro aspecto abordado por Marilú Marasquin. Das mais variadas naturezas, tais conflitos – por exemplo, moradias clandestinas ou irregulares sobre traçado do sistema viário principal do Plano Diretor, prédio de preservação sobre alargamento do sistema viário – demandariam políticas municipais de difícil compatibilização. De outra parte, porque a mudança de um Plano Diretor teria por base a “confiança da sociedade”, essa responsabilidade deveria “ficar a cargo de pessoas que possuam conhecimento e legitimidade reconhecidos”, inclusive porque os planos de *Porto Alegre* nunca teriam sido objeto de consenso, mas “resultado do consenso possível”.

Para Marilú Marasquin, o processo de elaboração do PDDUA representou um grande aprendizado, do qual aproveitou todas as oportunidades que teve para participar da discussão do Plano Diretor para uma cidade como Porto Alegre:

Quando iniciou o processo, em 1993, tínhamos determinadas expectativas. Quando terminamos o processo, em 1999, sete anos depois, saímos com outra visão, mudou a compreensão do que pode ser a participação num processo de discussão da cidade. Compreendi que as pessoas para participarem de uma forma produtiva, qualificada, necessitam acessar toda a informação possível sobre a cidade. Evidentemente que o conhecimento dos problemas que cada bairro tem a população percebe. Porém, podem existir outros que não ficam tão explícitos, e que um sistema de monitoramento pode ajudar, e muito, na explicitação e quantificação do problema. E acho que as soluções só se viabilizarão se realmente a sociedade participar, compartilhar, tomar a decisão conjunta e assumir as responsabilidades decorrentes.

Virginia Olga Koeche Müzell, supervisora técnica do processo de elaboração do Plano, assim resumiu as expectativas que marcaram o início de sua ação:

O desafio era montar um processo participativo, com integração entre uma relação que já estava se estabelecendo a algum tempo, do corpo técnico interno da secretaria de planejamento municipal com o de outras secretarias. Entendia ser importante esta integração, assim como a participação da sociedade civil na elaboração do PDDUA, que até então participava timidamente por intermédio do Conselho Municipal do Plano Diretor, principalmente de entidades ligadas ao tema de construção e habitação. Mas não havia uma metodologia muito clara a respeito disso.

Ao assumir a supervisão, em 1995, Virginia Müzell teria encontrado a SPM “encastelada, dividida, com problemas políticos, que dificultavam a coordenação do processo”. Ao mesmo tempo, a Coordenação do *Cidade Constituinte* reclamava da fraca participação popular na elaboração do Plano Diretor. Virginia Müzell define aquele momento como “extremamente confuso”, marcado pela dificuldade de organizar as propostas do 1º Congresso da Cidade e pela falta de uma coordenação técnica que conseguisse transformar tais propostas em algo concreto. Nesse sentido, um dos avanços teria sido a reconstrução da crítica relação entre a SPM a Coordenação do *Cidade Constituinte*, “que já não acreditava mais na continuidade do projeto”. Segundo Virginia Müzell, para isso acontecer, foi trabalhada uma proposta de reestruturação do processo, com uma agenda indicativa para todo o ano. Entretanto, ao dar seu voto de confiança, a Coordenação teria exigido “o comprometimento com a participação direta (sociedade civil) dentro dos grupos

temáticos que já estavam definidos desde o ano anterior [1994]”, porque acreditava que assim “ficaria garantida a continuidade do processo desenvolvido pelo projeto *Cidade Constituinte*, que tinha sido amplamente participativo”.

Ao longo do ano de 1995 teriam sido realizadas mais de 400 reuniões abertas à participação social. O fato das reuniões serem abertas teria produzido mais um ponto de conflito com o pessoal interno da prefeitura, não apenas da SPM, mas também de outros órgãos da Prefeitura. Cada GT se estruturou de maneira diferente frente à exigência de abertura à participação, o que de alguma maneira ia ao encontro da proposta da Coordenação do *Cidade Constituinte* que, constatando que a participação fora considerada por todos, teria se tranqüilizado “quanto ao controle do processo”. Assim, conforme o testemunho de Virginia Müzell, embora a abertura dos GTs à participação tenha sido imposta – *goela abaixo* – aos coordenadores, o que teria produzido conflitos diários, se atendia “à expectativa tanto do Prefeito quanto da Coordenação do *Cidade Constituinte*”. Contudo, como os coordenadores dos GTs tinham autonomia para conduzi-los, o processo participativo dependia muito dos posicionamentos desse Coordenador, tanto com relação ao tema quanto relativamente à “metodologia para poder chegar às conclusões”.

Nesse contexto, o GT-1 *Planos Regionais*, que tinha como tarefa principal fazer um diagnóstico sócio-espacial das regiões, na verdade teria sido organizado para mediar uma situação de conflito com um grupo técnico da SPM que não queria que os grupos fossem abertos à participação social. Não havia uma “posição única dos técnicos” da SPM sobre a participação no processo. Mas se constituíram dois grupos, o *top*, integrado especialmente por técnicos que foram coordenadores dos GTs; e, o grupo “que fica quieto e vai na onda, aqueles que não tomam decisão e que de certa forma dão apoio, mas é um apoio que tem mil e uma restrições, é uma

coisa que não é muito definida”. Haveria ainda um terceiro grupo, minoritário na SPM, que se posicionava claramente pela participação. Esse grupo também foi contemplado na coordenação dos GTs – “a Eliane [GT-2 *Gestão e Sistema de Planejamento*] e a Jaqueline [GT-4 *Subsídios para a Política Habitacional*] eram representantes desse grupo”.

Na visão de Virginia Müzell, a prática dos técnicos da SPM era “de não aceitação” da participação, embora esta se fizesse quase sempre presente “no discurso”:

(...) [Havia] uma guerra interna contra uma mudança de fundo. As pessoas demonstravam má vontade, justificando questões pela técnica, e isso não era técnico, era político, no entanto fui obrigada a relevar. O processo foi mais difícil do que poderia ser, porque se tivéssemos tido coragem política de enfrentar o poder técnico com uma capacidade técnica, necessária pela aura técnica dessa temática, mas fortalecida por uma convicta visão de mudança, teríamos feito essa onda virar. Foi o que avalei no final, quando saí da SPM, que a onda precisava virar. E agora estaria na mão de toda a secretaria fazer isso.

Também para Virginia Müzell a “linguagem” teria sido um dos problemas do processo na sua relação com a sociedade civil. O principal objetivo das reuniões realizadas nas regiões teria sido pedagógico, no sentido de apresentar uma visão abrangente do planejamento “de forma que as pessoas pudessem, com tempo, discutir e inclusive – como muitos deles eram conselheiros do OP – levar essa discussão para ser debatida em conjunto com o orçamento do município”. Tais reuniões teriam sido essencialmente “formativas e informativas”, não envolvendo qualquer tomada de decisão.

De todo modo, para Virginia Müzell o processo “mexeu” com a população, que “pela primeira vez pôde conversar com uma secretaria que era totalmente distante dela e que lhe proporcionava uma visão mais completa da cidade”. Ao fazer um balanço dos GTs, conclui que “ali pesou muito fortemente a participação dos consultores”, assim como de representantes de entidades diretamente ligadas aos

temas, como IAB e SINDUSCON, ressaltando entretanto que a decisão final, após a consolidação de uma proposta, sempre era tomada pela Coordenação do *Cidade Constituinte*.

Enfim, tratando do seu próprio aprendizado com o processo, Virginia Müzell conclui que a participação é “uma matéria que não se consegue impor a uma sociedade como se fosse um decreto”. E acrescenta:

Cada um tem o seu tempo, e é necessário respeitar e negociar. A evolução só acontece quando todo o conjunto faz a onda virar. E isso pode não acontecer nem numa secretaria nem numa cidade, mesmo na hora que achamos ser a certa.

Na visão de Newton Burmeister, então Secretário do Planejamento Municipal, o processo de elaboração do PDDUA “foi uma notável experiência profissional, pessoal, e como agente político”. Ao participar das reuniões com a sociedade para a discussão do Plano, realizadas com as comunidades nas regiões e em outros contextos, Newton Burmeister constatou a existência de públicos distintos, um que participava das reuniões do OP, que apresentava de demandas específicas, e outro que se mobilizou especialmente para a discussão do Plano Diretor – algumas pessoas transitando nos dois espaços. De qualquer maneira, ele ressalta que a participação nessas reuniões foi uma das experiências mais interessante que teve:

Descobriu-se que quando começamos a levar os técnicos para as comunidades, com mapas enormes, a reação das pessoas era de uma novidade, uma sensação de novidade. Após havia um processo de reconhecimento dessas comunidades em relação ao material e o que se poderia obter dele, assim a comunidade que se reunia ia fazendo a primeira leitura da cidade.

Burmeister considera que a forma de organização do processo e a mobilização feita pela Prefeitura foram elementos decisivos para a participação de diversos setores sociais, econômicos e políticos:

Foi toda uma mobilização feita pela Prefeitura. Muitas representações vieram do setor econômico empresarial, como a indústria da construção civil, bastante

organizada porque lhe interessava muito o que iria ser debatido. O comércio foi representado por algum tempo, depois desapareceu, deixou de se envolver. As questões imobiliárias foram as que mais estiveram presentes quando começou a se discutir a questão da cidade. E aí o [setor] econômico da cidade ficou na indústria da construção civil. [Eles] estiveram presentes sempre, defendendo seus interesses, que em alguns momentos foram contrapostos pela diversidade que esse fórum constituiu em termos de representação.

Segundo Burmeister, como resultado dessa participação diversificada teria havido um “crescimento entre os diversos atores, na medida em que os debates avançavam em razão da convivência, do entendimento ou discordância”. Tratava-se, para ele, de um jogo aberto, “em cima da mesa”, muito teria contribuído para o conhecimento e reconhecimento dos diferentes atores do processo, no sentido de proporcionar um espaço de convivência da diversidade de visões:

As pessoas se reuniram e se conheceram, lideranças comunitárias dos movimentos sociais com as lideranças dos setores empresariais. Terminadas as reuniões, continuavam conversando sobre o assunto debatido, e nisso vejo uma situação que foi extremamente positiva, agregadora e evolutiva no processo de discussão do Plano.

Uma decorrência importante do processo participativo, envolvendo diferentes atores e visões, segundo Burmeister, teria sido o modelo para a gestão do Plano Diretor.

Para Angélica Miriña, representante da Associação de Moradores da Vila Renascença e conselheira do OP, na Região Centro, o processo de elaboração do Plano oportunizou que o movimento apresentasse sua visão de cidade, de Plano Diretor, especialmente no que se refere à questão do acesso à terra e à moradia:

Essa experiência foi vivida durante cerca de três anos. Os espaços que participei foram divididos em reuniões, oficinas, grupo de trabalho temático, sempre com o enfoque da discussão voltado a forma de pensar e de como enxergava o movimento popular comunitário.

(...) uma diferença em relação à discussão do Plano Diretor é que iríamos construir políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, implementadas a partir de um processo de aprovação coletivo e que, durante muitos anos, poderiam ser visualizadas no decorrer do tempo. E, essa coisa da gente enxergar a cidade, poder planejar a cidade, poder construir o processo de organização do bairro, onde a gente mora, do lazer, da cultura, de onde vão ser construídas as escolas, de onde vão ser



construídos os equipamentos essenciais pra vida da gente, era muito interessante, muito apaixonante.

Segundo Angélica Miriña, este foi um momento rico, que proporcionou crescimento e aprendizado na construção de políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, inclusive na troca de idéias com os técnicos e com representantes do governo, que ela considerava pessoas-chave do processo. Mas ela o percebe também como um espaço de relações difíceis, tanto para o movimento quanto para os atores técnicos, em razão até dos preconceitos existentes:

(...) porque nós na verdade não tínhamos um preparo suficiente para dialogar, estávamos em busca do conhecimento, do aprendizado para defender as nossas propostas, com teoria, com conhecimento para poder discutir de igual pra igual. E os técnicos também tinham dificuldades de se relacionar com o movimento social. Talvez por falta de preparo, por falta de costume também, porque não era uma coisa comum o movimento social organizado estar discutindo possibilidades de mudanças de regras e de leis, que há muitos anos eram parte da ordem social vigente. E não seria o movimento social que teria esse poder de fazer algo diferente e conseguir mudar realmente a vida das pessoas.

Angélica Miriña afirma que o processo participativo mudou sua maneira de pensar sobre a própria capacidade de o movimento influir e participar da elaboração do Plano:

Na época se acreditava que quem tinha poder pra isso eram os políticos eleitos pela população e, os poderes, o Estado, que estava lá empossado pela população, que podia discutir. Porém a gente mudou essa realidade com essa oportunidade que a gente teve, com o aprendizado também que veio das associações de moradores, da nossa participação no movimento social, e a abertura para a elaboração participativa do Plano Diretor.

(...) A gente trouxe a vontade que a gente tinha, a necessidade a gente tinha, e o governo abriu as portas, foi solidário, construiu junto com a gente.

(,,,) Essa postura do governo municipal nos ajudou a enfrentar os desafios e a levar nossas propostas. É o que se fala sobre vontade política, que realmente ela funciona. Para fazer esse tipo de debate, de discussão, de aprofundamento das idéias, das demandas e do processo de contribuição que a população pode dar à sociedade, tem que ser a partir de um governo que realmente seja parceiro, que acompanhe, que esteja junto, que abra as portas para a discussão, que seja democrático, e que tenha vontade política.

Fazendo um balanço de sua participação no processo, Angélica Miriña se mostra satisfeita, dizendo que se sentiu “parte dele” pela incorporação de idéias e

reivindicações dos movimentos populares, como a inclusão das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Para Cláudio Gutierrez, na época assessor parlamentar do Vereador Lauro Hagemann (PCB/PPS), a discussão da Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990, teria sido um precedente importante para o processo de elaboração do Plano, especialmente com a aprovação de leis complementares como a Lei do Direito Real de Uso, aprovada em 1991; a Lei Complementar 315, do Solo Criado, a Lei Complementar 312, sobre o parcelamento e a edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; alterações no capítulo do parcelamento do solo do 1º PDDU, introduzindo o lote de testada mínima e área mínima de 125 m<sup>2</sup>; a Lei da instituição de Áreas de Especial Interesse Social; a Lei complementar do Banco de Terra; a Lei Complementar do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD).

No que concerne à participação, Gutierrez se refere ao I Congresso da Cidade, realizado em 1993, que considera de intensa mobilização social, como momento de origem do processo de elaboração do Plano. Define o processo de elaboração do Plano Diretor como rico e contraditório, “que abriu espaço para a participação popular e para a sociedade civil durante os grupos temáticos”, mas que não resultou em participação massiva. Reconhecendo que houve tentativas de levar as discussões ao OP, Gutierrez conclui que o resultado dessa iniciativa não foi satisfatório, “talvez pelo caráter eminentemente técnico como as questões foram tratadas”.

Ivânio Sanguinetti, representante do SINDUSCON-RS, situa-se como participante de todo o processo de discussão do PDDUA, de seu início até a promulgação da Lei, em 1999:

Inicialmente de maneira muito superficial, motivado apenas em função da minha atividade profissional de arquiteto. Porém, a partir do ano de 1995, na instalação dos grupos temáticos, meu envolvimento e participação foram se intensificando. Meus interesses sempre foram técnicos, de procurar soluções, de compatibilizar anseios com necessidades e realidade. Procurei me envolver nesta linha de contribuição.

(...) [No início] os espaços eram restritos e difíceis. A cultura da participação não era entendida (ou aceita) por todos os “protagonistas” envolvidos. Havia muito preconceito entre os setores técnicos em discutir com a população questões urbanísticas. (...) era visível, principalmente entre os membros do IAB e de alguns técnicos da SPM o desconforto em alguns fóruns de participação. (...) o desconhecimento de muitos envolvidos nos debates tornava as discussões infrutíferas e até mesmo hostis.

Sobre a abertura para a participação, Sanguinetti lembra que o SINDUSCON não fazia parte do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, e que, portanto, “não tinha espaço formal, no PDDU, para exercer sua representatividade, como agregador das empresas incorporadoras e construtoras da cidade”. O SINDUSCON teria visualizado, então, uma “oportunidade, até então inexistente, de participar de forma objetiva e clara, para defender seus interesses legítimos, sempre pautados pelo bem da cidade, pelo desenvolvimento sustentável e pela qualificação do espaço construído”.

No plano pessoal, Sanguinetti sentiu-se “com muita liberdade e principalmente com muitas oportunidades ao participar deste novo processo”. Embora sua participação fosse apoiada institucionalmente através do SINDUSCON, “a dedicação era pessoal e voluntária”, O que teria acarretado alguns ônus: “não era fácil, principalmente conciliar horários de reuniões que coincidiam com minha atividade laboral e algumas vezes com as de lazer e com a família”; porém, esta dificuldade teria sido amenizada graças ao SINDUSCON, que indicou outros colegas para com ele dividir e revezar sua representação.

Segundo Sanguinetti, as condições de participação dos cidadãos e das entidades “foram dadas”. Todavia, na sua visão, dois aspectos parecem ter inibido uma participação mais numerosa: a pequena divulgação das reuniões através da

mídia e o caráter ideológico-partidário que o executivo teria imposto ao processo, o que “talvez tenha afastado alguns segmentos sociais e tenha arrebatado outros.

Em resumo, pode-se afirmar que, independente das diferentes visões dos testemunhos aqui apresentados, há um reconhecimento da importância da abertura à participação proporcionada pelo governo. Este reconhecimento se explicita quando valorizam as oportunidades profissional e pessoal de participar e contribuir no processo de elaboração do PDDUA, e também quando relacionam a ampliação do leque de conhecimento sobre o tema, pelo contato com diferentes atores da sociedade.

Vários testemunhos mencionam claramente as dificuldades de se implementar um processo participativo mais aberto, definido como altamente complexo, especialmente no trato das questões técnicas. Como resposta a essas dificuldades, alguns apontam a necessidade de se construir um processo de capacitação dos “não-especialistas”, em especial os oriundos dos setores populares, como forma de superar a falta do conhecimento técnico; enquanto que outros defendem a limitação da participação nos trabalhos considerados técnicos. É importante destacar que essas visões divergentes sobre a amplitude e intensidade da participação na elaboração do PDDUA estavam na base dos conflitos ocorridos no processo, particularmente na SPM.

Independente das divergências explicitadas, existe uma convergência de opinião: foi um processo rico de experiências e aprendizado, porém contraditório, como todo processo que envolve uma diversidade de interesses e uma pluralidade de atores.

## CONCLUSÕES

A análise dos dados referentes à abertura para a participação na elaboração do PDDUA, a partir de seus protagonistas, possibilita uma reflexão sobre sua relevância para planejamento urbano, no contexto atual, apresentado inicialmente – uma das hipóteses dessa dissertação – como característico de um momento de transição do modelo racional-compreensivo para o democrático-participativo.

O processo de elaboração do PDDUA apoiou-se na idéia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. O desenvolvimento dessa idéia se mostrou ambivalente e complexo.

Em primeiro lugar, constata-se a existência de uma vontade política muito forte expressa pelos governantes (prefeito e demais quadros políticos na estrutura administrativa) e presente nos documentos pesquisados, no sentido de promover um processo democrático e participativo de discussão da cidade e de tomada de decisão sobre seu futuro. Da mesma forma, essa vontade política se manifesta na enorme energia despendida em centenas de reuniões, nos grupos de trabalho, nas oficinas, nas regiões da cidade, em palestras, seminários e congresso, realizados

em parceria com diferentes instituições, entidades e segmentos da sociedade, objetivando ampliar e diversificar a participação social na elaboração do Plano.

Assim, e com tal expectativa, se desenharia uma proposta inovadora, a qual deveria proporcionar a participação ampliada da sociedade, aberta a todos sem distinções e envolvendo os diferentes atores interessados no debate dos problemas da cidade. Mas, de fato, quem foram os protagonistas da elaboração do PDDUA?

Porto Alegre, na época da elaboração do Plano, vivia um contexto de crescente participação popular na discussão do orçamento municipal, que gerava uma expectativa muito grande em torno dessa nova proposta de compartilhamento do processo decisório, no caso, sobre o planejamento da cidade. Entretanto, esse novo espaço de participação seria constituído em um ambiente marcado pela presença de atores, do setor público e privado, formados em uma cultura de planejamento urbano de traços tecnocráticos. Os padrões consolidados são fortemente tencionados. Essas tensões provocam, ao longo do tempo e a partir da correlação de forças existente, a própria redefinição institucional do processo, o que introduz novas disparidades, sobretudo relacionadas à questão do “domínio do conhecimento”.

A abertura à participação produziria vários momentos de aproximação e de distanciamentos entre os diferentes protagonistas, especialistas e/ou não. Em certos momentos, tanto a aproximação quanto o distanciamento seriam mediados por negociações que visavam atender interesses de grupos mais diretamente envolvidos com algum dos temas do Plano e nem sempre contemplando posições político-ideológicas semelhantes.

Um momento de aproximação se articulou, por exemplo, na defesa do Solo Criado. A defesa desse instrumento reuniu um grupo bastante heterogêneo, que

somou forças em busca de sua aprovação – como SINDUSCON, ONGs Cidade e FASE e organizações populares ligadas ao Movimento Municipal de Reforma Urbana.

Em outro espaço e momento, no GT que tratou dos subsídios para a política habitacional, ocorre uma aproximação pautada pela afinidade ideológica em defesa da reforma urbana, que recebe o apoio do IAB quando as propostas desse grupo são encaminhadas para aprovação pelo II Congresso da Cidade. Este grupo, onde era dominante a presença das organizações populares, aparece como uma espécie de *cunha* entre os demais grupos, pela incorporação explícita da dimensão política, pelo enfretamento do debate sobre a cidade dual (*legal versus ilegal*) e pela tomada de posição a favor de propostas “inclusivas” dos pobres no território urbano.

Por outro lado, deve-se reconhecer que a desigualdade existente entre os saberes dos diferentes protagonistas, especialistas ou não, traçaria uma linha divisória – imaginária, mas potente – que afastaria os não especialistas dos espaços de participação que supostamente demandavam maior conhecimento técnico. A força dessa linha divisória aparece de maneira clara em 1996, quando houve a necessidade de detalhar as propostas aprovadas no II Congresso da Cidade e transformá-las em projeto de lei. Assim, por exemplo, também já acontecera em 1995, quando somente especialistas participaram do subgrupo que tratou dos dispositivos de controle das edificações.

O mesmo problema, embora tenha se manifestado de outra forma, explica o distanciamento do GT-1 *Planos Regionais* dos demais grupos: a fragmentação produzida pelo desenho institucional, cujo propósito explicitado visava justamente o contrário, isto é, ampliar e popularizar a discussão do Plano. Não se verifica uma articulação entre as duas esferas de discussão, macro e micro (regionais), levando

esse GT, e por conseqüência todas as reuniões regionais, a uma situação de isolamento com relação ao processo decisório.

Outra questão importante se refere à preponderância dos especialistas, apresentando percentuais sempre acima dos 80% dos participantes durante o processo de elaboração do Plano. Resulta, por um lado, que o desenho institucional implementado contribuiu para a participação de um conjunto ampliado de entidades relacionadas com a temática urbana, que viram nesse processo uma oportunidade inédita para defender seus interesses, como observou, em seu testemunho, o representante do SINDUSCON. Por outro lado, embora houvesse toda uma preocupação com o envolvimento dos setores populares, a presença destes estava condicionada à superação de alguns fatores inibidores dessa participação, como, por exemplo, ter disponibilidade de tempo para participar de reuniões dos grupos de trabalho em horário “comercial”. Em resumo, os horários e locais das reuniões, o desenho institucional e a metodologia implementados, bem como suas alterações, estabeleceram dificuldades quase intransponíveis para a efetiva participação do cidadão “comum” no processo.

Ressalte-se que a mudança no desenho institucional aparece como fator muito importante no encaminhamento de uma participação mais restrita a especialistas, constituindo espaços de poder hierarquizados com base no “conhecimento” – exemplo disso são os grupos “fixos” e “ampliados”. Nesse sentido, em 1995 tem-se uma proposta mais aberta à ampla participação, seguindo o modelo do projeto Cidade Constituinte.

Embora a elaboração do Plano tenha sido definida como processo de construção de um espaço de agregação da pluralidade de atores na esfera local, na prática, a participação dos *setores populares* se concentrou no tema “habitação” –



regularização fundiária, áreas especiais de interesse social, Solo Criado, etc. Nesse espaço, e com relação a esse tema, as organizações populares reivindicaram o acesso à terra e à moradia, com o apoio importante das ONGs (que por vezes se apresentaram como representantes desses setores), do Fórum Municipal da Reforma Urbana e de técnicos da SPM mais diretamente comprometidos como processo participativo.

É importante salientar, entretanto, que na medida em que os setores populares se envolveram – ou foram envolvidos – no processo de elaboração do Plano, como aconteceu nas reuniões regionais, acabaram contribuindo para uma abordagem mais global da cidade e de seu planejamento. Além disso, essa participação aparentemente foi muito importante para a construção de uma leitura mais apurada da realidade, relacionando conflitos e potencialidades muitas vezes desconhecidas pelos técnicos – como foi o caso, segundo o próprio coordenador do GT, da questão das centralidades regionais.

Como ficou evidente, a população em geral, na maioria das vezes, apenas foi informada sobre os diferentes momentos do processo e sobre as propostas para o Plano. Contudo, ainda no ano de 1995, quando da realização do II Congresso da Cidade, convencionado como o espaço privilegiado para tomada de decisão, que registrou a presença de 331 participantes, 58 identificaram-se como representantes de organizações populares, como conselhos e associações de moradores.

Assim, em 1995, quando se iniciou o processo de elaboração do Plano, verificou-se uma combinação contraditória do ambiente “participativo” existente na cidade com as limitações ditadas pela própria dinâmica do processo, que finalmente impossibilitaria uma participação mais direta, ampliada e cotidiana. Isso se evidencia mais claramente em 1996, quando foram priorizadas atividades internas à SPM, em

razão da necessidade de precisar e detalhar a proposta. Cabe lembrar que nesse ano a maioria dos eventos realizados se voltou para a instrumentalização dos técnicos e para a elaboração de uma proposta de Plano, reforçando dessa forma o papel do planejador público e dos consultores contratados. Para isso, também contribuiria o fato de 1996 ser um ano eleitoral, de escolha dos novos gestores da cidade, o que do ponto de vista do governo tornava urgente o envio do projeto de lei do novo Plano ao legislativo municipal.

Em 1997 se iniciou uma nova gestão e o projeto de lei foi retirado do legislativo, para ajustes no texto. Um novo ciclo de debates foi promovido pelo executivo, que novamente convocou a sociedade para uma discussão, agora centrada no debate dos assim chamados “pontos polêmicos”, relacionados, de modo especial, aos dispositivos de controle das edificações, e aos critérios de cálculo do Solo Criado. Tal debate atrairia uma presença ainda maior dos especialistas. A participação dos setores populares nesse momento se daria pela presença de poucos representantes do conselho do OP, que participaram, principalmente, das reuniões da Coordenação Geral do *Cidade Constituinte*.

Outra questão muito relevante a ser considerada diz respeito à participação dos especialistas. Desse ponto de vista, a abertura à participação de fato explicitou a existência de visões diferenciadas do planejamento, revelando que os especialistas não constituíam um bloco homogêneo e que se manifestavam de acordo com suas concepções ideológicas, políticas, econômicas, culturais e sociais. E era a partir dessas concepções que articulavam seus posicionamentos. Essas diferenças se manifestariam mais claramente na SPM, no debate sobre a abertura da participação aos setores populares, inclusive para a discussão de questões “técnicas”. Assim também se verificou no âmbito das entidades profissionais, como foi o caso do IAB,

que contestou os resultados do trabalho “técnico” realizado pelo grupo e pelos subgrupos que trataram do tema “estruturação urbana”. Deve-se ressaltar que nem sempre essas diferenças foram tão claramente expressadas. Algumas vezes, a ausência dos setores populares no trabalho de um GT simplesmente refletiu a “discordância silenciosa” do seu coordenador com relação ao modelo de participação proposto pelo governo. Assim, a “condição de neutralidade” do planejador, quando se trata do debate público sobre a cidade, parece uma quimera. No caso analisado, a ampliação do leque de protagonistas, especialmente aos “não especialistas”, sem dúvida produziu uma perturbação no suposto “consenso da técnica”, evidenciando que no meio dos “especialistas” existem várias visões sobre a cidade e seu planejamento.

Contudo, ressalte-se que, na visão da autora desta dissertação, um processo de debate desse tipo, onde os conflitos são inerentes, a revelação da existência de diferenças “técnicas” não necessariamente representa um problema, porque estas podem ser transformadas em possibilidades para uma melhor deliberação coletiva.

Por último, é importante assinalar que o processo de elaboração do PDDUA aparentemente produziu alguma mudança cultural no que se refere aos planejadores urbanos antes quase todos refratários à participação. Muitos deles passaram a admitir e reconhecer a importância da presença do cidadão no debate e na formulação de propostas para o planejamento da cidade.

A vontade política e o compromisso governamental são elementos fundamentais para o desenvolvimento de um modelo de planejamento democrático participativo. Porém, não são suficientes para sua sustentação. Para isso, parece necessária uma combinação de fatores que, além da vontade política, relaciona-se ao grau de organização e de capacitação da sociedade civil para a participação,

bem como ao desenho institucional do processo. Como se evidenciou nesse trabalho, a experiência do PDDUA mostrou-se muito rica para a análise acerca dos desafios e das potencialidades do planejamento democrático-participativo, indicando aspectos que deverão ser aprofundados em pesquisas futuras. As potencialidades percebidas nessa experiência ratificam a importância da participação no planejamento urbano para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, destaca-se que a análise realizada, sob uma abordagem que leva em conta os seus protagonistas, mostrou-se importante para a caracterização dos novos espaços públicos e de seus limites no campo do planejamento urbano. Especialmente nesse período pós-Estatuto da Cidade, em que se tem promovido a elaboração de milhares de planos diretores “participativos” no país. Contudo, a diversidade dessas “novas” práticas democráticas requer a continuidade das investigações sobre a natureza desses novos espaços públicos, procurando reconhecer se, de fato, contribuem para uma gestão pública mais democrática e transparente.

**BIBLIOGRAFIA**  
(trabalhos citados)

ABERS, Rebecca (1996). The workers' party and participatory planning in Brazil: From ideas to practice in an emerging democracy. In **Latin American Perspectives**, Thousand Oaks - CA, v. 4 n. 23, p. 35-53.

\_\_\_\_\_ (2000). **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Westview Lynne Rienner Publishers.

ALBANO, Maria Tereza Fortini (1999). **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? Porto Alegre: UFRGS/PROPUR. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ALMEIDA, Maria Soares (1999). Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1893 a 1959. In **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, p. 102-119.

ANHAIA MELLO, Luiz de (1929). **Problemas de urbanismo**: bases para a resolução do problema tecnico. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas.

ARNSTEIN, Sherry R (1969). The ladder of citizen participation. In **Journal of the American Institute of Planners**, Boston, v. 35, n. 4, p. 216-224.

AVRITZER, Leonardo (1997). Um desenho institucional para o novo associativismo. In **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 149-174.

\_\_\_\_ (2002). O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In DAGNINO, Evelina (org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45.

BAIERLE, Sérgio Gregório (2004). The brazilian Experience with the Participatory Budget: the case of Porto Alegre. In: **Municipal Government of Porto Alegre - URBAL Network 09 - Base Document - Municipal Finance and Participatory Budgeting**, Porto Alegre: PMPA, p 13 -26.

\_\_\_\_ (2002). “OP ao termidor?”, in VERLE, João e BRUNET, Luciano (org.). **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil. Porto Alegre: Editora Guayí.

\_\_\_\_ (1968). Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal? In: **De olho no orçamento**, Porto Alegre, n. 6. CIDADE.

\_\_\_\_ (1992). **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Campinas: UNICAMP/IFCH. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado na Universidade Estadual de Campinas.

BAIOCCHI, Gianpaolo (2005). **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford- CA: Stanford University Press.

\_\_\_\_ (2003). **Radicals in Power: the workers' party and experiments in urban democracy in Brazil**. London: Zed Books.

BASSUL, José Roberto (2005). **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal.

BRASIL (1989). **Constituição Federal (1988)**. Brasília: CREA-RS.

\_\_\_\_\_. (2001a). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara de Deputados.

\_\_\_\_\_. (2006). Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislação>, acesso em 15 de janeiro de 2006.

BUARQUE, Sergio C (2002). **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond.

CAMPBELL, Scott, and FAINSTEIN, Susan S (2003). Introduction Part I Foundations of twentieth-century planning theory. In CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan S.(org.) **Reading in planning theory**. Oxford, UK: Blacwell, p. 173-195.

CARVALHO, Maria do Carmo A (1998). A. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: **Papers Polis**, n 2, p. 01-59.

CASTORIADIS, Cornelius (1997). Poder, política, autonomia. In **Um mundo fragmentado**. Buenos Aires: Altamira.

CHAUI, Marilena (2006). **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. CHAUI, Marilena (2005). Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In **Anais do seminário**: os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Pólis.

CHOAY, Françoise (2003). **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva.

CINTRA, Antônio Octávio (1974). Nota sobre os condicionantes do planejamento. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte, n 2, p. 115-138.

COELHO, Franklin Dias (1990). Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana. In **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Fase.

- CÔRTEZ, Soraya Vargas (2005). **Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança**. Trabalho apresentado no X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago - Chile, Anais, p.18 – 21. Santiago: CLAD
- \_\_\_\_\_ (1995). **User Participation and Reform of the Brazilian Health System: The Case of Porto Alegre**. Londres: London School of Economics and Political Science – LSE. Originalmente apresentada como tese de doutorado na London School of Economics and Political Science.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura (2003). Gestão Urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP: ANPUR.
- DAGNINO, Evelina (2004a). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.
- \_\_\_\_\_ (2004b). Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação? Texto apresentado no Fórum Social Nordestino, Recife, p.01-11.
- \_\_\_\_\_ (org.) (2002a). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (2002b). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 9-15.
- \_\_\_\_\_ (2002c). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.
- \_\_\_\_\_ (org.) (1994). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense.



- DAVIDOFF, Paul (2003). Advocacy and pluralism in planning. In **Reading in planning theory**, edited by Scott Campbell; Susan S. Fainstein, 210-223. Oxford, UK: Blacwell.
- DE GRAZIA, Grazia. (org) (1990). Carta de Princípios para a elaboração do Plano Diretor. In **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE.
- DEÁK, Csaba (1999). O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas. In **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- DIAS, Márcia Ribeiro (2002). **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.
- FAINSTEIN, Susan S (2003). New directions in planning theory. In **Reading in planning theory**, edited by Scott Campbell; Susan S. Fainstein, 173-195. Oxford, UK: Blacwell.
- FEDOZZI, Luciano (2000). **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- FERREIRA, JOÃO Sette Whitaker e MOTISUKE, Daniela (2007). A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume.
- FLYVBJERG, Bent (2003). Rationality and Power. In **Reading in planning theory**. Oxford: Blacwell, p.318-329.
- FREIRE, Paulo (1996). **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra.

- FRIEDMANN, John (1998). The new political economy of planning: the rise of civil society. In **Cities for citizen**, edited by Mike Douglass; John Friedmann, 19-35. New York: Wiley.
- FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin (editors) (2001). **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. Manuscript.
- FUNG, Achon (2006). **Varieties of participation in complex governance**. Disponível em <http://www.archonfung.net>., acesso em janeiro de 2007.
- GOHN, Maria da Glória (1997). **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (1999). **Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção**. Campinas: Idéias.
- HAGEMANN, Lauro e CHWARTZMANN, Zalmir (1995). **O pacto do solo criado**. Porto Alegre: Correio do Povo.
- HALL, Peter (1995). **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectivas.
- HEALEY, Patsy (2006). **Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies**. Second Edition. New York: Palgrave MacMillan.
- HOLANDA, Frederico (2003). **Arquitetura & Urbanidade**. São Paulo: Pro editores.
- HOLSTON, James (2005). **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras.
- HORN, Carlos Henrique (org.) (1994). **O desafio da mudança**. Porto Alegre: Ortiz.
- HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab (2004). Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In AVRITZER, Leonardo. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP.

- HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab (2003). **Who participates?** Civil Society and new democratic politics in São Paulo, Brazil. Sussex - England: Institute Of Development Studies.
- INNES, Judith E. (2004). Consensus building: clarifications for the critics. In **Planning Theory**, London: Sage Publications. Vol3 (1), p. 5 – 20.
- KOHLSDORF, Maria Elaine (1976). **Planejamento urbano no Brasil: esboço histórico**. Brasília: UNB. Mimeografado.
- KRAFTA, Romulo (1994). **Planejamento urbano no plural**. [Porto Alegre] Mimeografado.
- KRAFTA, Romulo (s/d). **Egoísmo, altruísmo e cooperação em planejamento**. [Porto Alegre]. Mimeografado.
- LAVALLE, Adrián Gurza e ARAUJO, Cicero (2006). O futuro da representação: nota introdutória. In **Lua Nova**. São Paulo, n 67, p. 9-13.
- LE CORBUSIER (1933). **Carta de Atenas**. Disponível em [http://www.icomos.org.br/cartas/Carta\\_de\\_Atenas\\_1933.pdf](http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf), acesso em maio de 2006.
- LOUREIRO DA SILVA, José [e PEREIRA PAIVA, Edvaldo] (1943). **Um plano de urbanização**. Porto Alegre: Livraria do Globo.
- MÄNTYSALO, Raine (2004). **Approaches to participation in urban planning theories**. Disponível em <http://virtuaali.tkk.fi/yhdyskuntasuunnittelu/ytk-eri/materia/mantysalo.pdf.p.1-1>, acesso em agosto 2007.
- MCGEE, Rosemary (2003). **Marcos legais para participação cidadã: relatório síntese**. São Paulo: Pólis.
- MENEGAT, Elizete M (1995). **Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- MONTE-MÓR, Roberto Luís (2006). Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. In **Etc..., espaço, tempo e crítica**. Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense. n. 1, v. 1, p.71 – 96. Disponível [www.uff.br/etc](http://www.uff.br/etc), acesso em dezembro 2006.
- MOURA, Maria Suzana de Souza (1997). **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas**: tendências à renovação na gestão local. Salvador: NPGA/UFBA. Originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade Federal da Bahia.
- NAMUR, Marli e BOEIRA, Jurandir Guatassara (2005). Reflexões sobre o papel do Planejamento Urbano no Brasil. IN **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR**, 11, Salvador. Salvador: ANPUR.
- NYGAARD, Paul Dieter (2005). **Planos diretores de cidades**: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- OTTONI, Daccio Araújo Benedicto (2002). Introdução: cidade jardim: formação e percurso de uma idéia. In **Cidades-jardins de amanhã**. São Paulo: Hucitec / Annablume.
- PLATÃO (2002). **Protágoras, Górgias, Fedão**. Belém: EDUFPA.
- RANDOLPH, Rainer (2007). Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. In **Colóquio internacional de geocrítica**: los problemas Del mundo actual, soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales, 9, Porto Alegre, p. 20, mimeografado. Porto Alegre: UFRGS.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres (1990). A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In **Plano Diretor**: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Fase.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de (2003). **Experiências do Orçamento Participativo**. Petrópolis: Vozes.

- \_\_\_\_\_ (2008). **PPLA 2008**: perguntas e respostas. Curitiba: Ambiens Sociedade Cooperativa. Disponível em [www.coopere.net/ppla](http://www.coopere.net/ppla), acesso em agosto de 2008.
- ROVATI, João Farias (1990). **Contribuição ao estudo do planejamento urbano**: promoção imobiliária e uso do solo na cidade de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ROVATI, João Farias (2001). **La modernité est ailleurs**: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981). Paris: Universidade de Paris-8. Originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade de Paris-8.
- SANDERCOCK, Leonie (1998). The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. In: **Cities for citizen**, edited by Mike Douglass; John Friedmann. New York: Wiley, p.163-184.
- SALENGUE, Laís Guimarães de Pinho e MARQUES, Moacir Moojen (1993). Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F. (org.) **Estudos Urbanos**: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p.133-152.
- SANTOS, Alexandre & BARATTA, Tereza Cristina (1990). O plano diretor e o governo dos municípios. In **Plano diretor e o município**: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.) (2002). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39- 82.

- SAULE JÚNIOR, Nelson e outros (2006). **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade**: diálogos entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC.
- SAULE JÚNIOR, Nelson (1998). Participação dos cidadãos no controle da administração pública. In **Pólis Paper**, São Paulo, n 1, p. 1-27.
- SCHNEIDER, Aaron e GOLDFRANK, Benjamin (2002). Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. In **IDS Working Paper**, Brighton: Institute of Development Studies, nº 149.
- SILVA, Ana Amélia da (1991). Reforma urbana e o direito à cidade. In **Revista Pólis**, São Paulo, n 1, p. 1-42.
- SILVA, Marcelo Kunrath (2001). **Construção da “participação popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: IFCH/UFRGS. Originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SOUZA, Célia Ferraz de (2004). **O Plano Geral de Melhoramentos**: da concepção às permanências. São Paulo: FAU-USP. Originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade de São Paulo.
- SOUZA, Célia Ferraz de (1999). Trajetórias do urbanismo em Porto Alegre, 1900-1945. In LEME, Maria Cristina da Silva (coord.) **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM. p. 83-101.
- SOUZA, Célia Ferraz de e DAMASIO, Cláudia Pilla (1993). Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração Otávio Rocha. In PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. (org.) **Estudos Urbanos**: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universidade /UFRGS / PMPA, p. 133 -152.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2003a). **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- SOUZA, Márcia Teixeira (2003b). O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. In **Lua Nova**, São Paulo, n 58.
- TATAGIBA, Luciana Ferreira (2003). **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências Campinas: UNICAMP/IFCH. Originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade Estadual de Campinas.
- TELLES, Vera da Silva (2006). Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade. In TELLES, Vera da Silva e CABANNES, Robert (org.) **Nas tramas da cidade**: trajetória urbana e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas.
- TOPALOV, Christian (1996). Da questão aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (org.) **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- ULTRAMARI, Clóvis e RESENDE, Denis Alcides (2007). Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. In **Ambiente Construído**. Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14.
- UTZIG, José Eduardo (2000). Orçamento Participativo e performance governamental. In BECKER, Ademar José (org.) **A cidade reinventa a democracia**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p 189-203.
- VILLAÇA, Flávio (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p.169-243.
- WEIMER, Günter (1997). Moreira Maciel e seu Plano Geral de Melhoramentos. In: **Estudos Tecnológicos Unisinos – Arquitetura**. São Leopoldo, v.28, n.1, p. 15-28.
- YOUNG, Irís Marion (2006). Representação política, identidade e minorias. In **Lua Nova**, São Paulo, n 67, p. 139-190.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL-RS (1986). **Estudo preliminar para reavaliação do 1º PDDU**. Porto Alegre: IAB. Mimeografado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (1992). **Programa de governo Frente Popular**. Porto Alegre: PT-RS. Mimeografado.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal (2000a). **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental**: lei comentada. Porto Alegre: Coordenação de Comunicação Social, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_\_ (2000b). **Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_\_ (1999). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_\_ (1997). **Ofício ao Secretário Newton Burmeister**. Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal, de 09 de junho de 1997. (cópia)



- \_\_\_\_\_ (1996a). **Cidade Constituinte – Síntese e perspectivas para 1996**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1996b). **Cidade Constituinte – Relatório síntese das atividades de 1995**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1995a). **Cidade Constituinte – Temários para reformulação do plano diretor**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1995b). **Cidade Constituinte – Termo de Referência**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1995c). **Proposta de metodologia para reformulação do Plano Diretor**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1995d). **Reformulação do 1º PDDU: Emendas Apresentadas**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1995e). **Resoluções**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_ (1994a). **Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte**. Sem Título – avaliação crítica. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1994b). **Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte**. Detalhamento Continuidade 94/95. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1994c). **Pré-proposta de discussão do plano diretor de desenvolvimento urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.

- \_\_\_\_\_ (1993a). **Ordem de serviço Nº 001 de 4 de janeiro de 1993**. Porto Alegre: Gabinete do Prefeito, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1993b). **Elementos para uma ação estratégica de governo**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1993c). **Regimento Interno** - 1º Congresso da Cidade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_ (1993d). **Diretrizes para Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_ (1980). **Lei Complementar 43 de 21 de julho de 1979**. Institui o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (Exposição de Motivos da 1ª Edição). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- S/ AUTOR (s/d). **Relatório dos pontos polêmicos levantados pela comissão da Frente Popular para análise do 2º PDDUA**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado.

## ANEXOS

## ANEXO 1 - TABELAS

TABELA Nº 2

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA PMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		NÚMERO TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
			GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
	Nº	%	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
TOTAL GERAL	211	100	22	29	29	25	55	23	25	25
TOTAL PREFEITURA	107	51	22	11	17	15	37	7	9	15
TOTAL SPM	63	30	15	4	10	10	35	6	4	6
TOTAL OUTROS PREFEITURA	44	21	7	7	7	5	2	1	5	9
DEM HAB	2		1							1
DEP	4		1		1					2
DMAE	4		1		2					1
GAPLAN	1			1						
GP/CRC	5			3						2
PGM	3								2	1
PGV	1								1	
PROCEMPA	1					1				
SECAR	2					2				
SGM	1									1
SMAM	8		1	1	2	1	2		1	
SMC	2		1						1	
SMED	1								1	
SMF	1									1
SMIC	2		1	1						
SMOV	3		1		1			1		
SMT	2				1	1				
ASSEPLA	1			1						

**TABELA Nº 3**  
**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996**  
**PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA PMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
TOTAL GERAL	161	100			
TOTAL PREFEITURA	112	70	81	30	30
TOTAL SPM	68	42	40	30	21
TOTAL OUTROS PREFEITURA	44	27	41		9
DEM HAB	4		4		
DEP	3		3		
DMAE	3		3		
GP	2		1		2
CRC	2		2		
PGM	2		2		
PROCEMPA	2		2		
SECAR	1		1		
SMAM	10		9		5
SMC	2		2		1
SMED	1		1		
SMF	2		2		
SMIC	3		2		1
SMOV	3		3		
SMT	4		4		

TABELA Nº 4

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA PMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
TOTAL GERAL	156	100				
TOTAL PREFEITURA	114	73	55	69	39	51
TOTAL SPM	49	31	22	40	15	33
TOTAL OUTROS PREFEITURA	65	42	33	29	24	18
CCS	2				2	
DEM HAB	1			1		
DEP	6		5	3	5	3
DMAE	3		3	1	2	1
DMLU	3			2		3
GAPLAN	2				2	
GP	7		5	3	3	2
CRC	2				2	
PGM	1			1		
PGV	1			1		
SGM	1		1			
SMA	2			2		
SMAM	12		3	11	4	4
SMC	1					1
SMF	3		2		2	1
SMIC	3			2	2	
SMOV	10		9	1		2
SMT	4		4	1		1

**TABELA Nº 5**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA UNIVERSIDADE**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
TOTAL UNIVERSIDADE	31	15		5	3		9	9	4	7
UFRGS	26			5	3		9	9	2	4
OUTRAS	5								2	3

**TABELA Nº 6**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA UNIVERSIDADE**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
TOTAL UNIVERSIDADE	17	11	16		6
UFRGS	12		11		3
Fundação CEPA	4		4		3
OUTRAS	1		1		

**TABELA Nº 7**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA UNIVERSIDADE**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA Câmara Vereadores	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
TOTAL UNIVERSIDADE	4	3	3	3		1
Fundação CEPA	3		3	3		
OUTRAS	1					1

**TABELA Nº 8**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS	22	10		1	4	4	5	6	3	
AAI	2						1	1		
AGEL	1						1			
AREA	5			1	1	1	1	1	1	
ATL	4					2	1		1	

**TABELA Nº 9**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS	13	8	13		4
AREA	10		10		1
SINDUSCON	3		3		3

**TABELA Nº 10**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS	8	5				8
AREA	3					3
SINDUSCON	5					5



**TABELA Nº 11**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS VINCULADOS  
À TEMÁTICA URBANA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	4	2		1			1	1	1	
OAB-RS	1								1	
SAERGS	2					1	1			
SINDPPD	1			1						

**TABELA Nº 12**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS VINCULADOS  
À TEMÁTICA URBANA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	7	4	5		4
IAB	5		3		3
SAERGS	1		1		
SERGS	1		1		1

**TABELA Nº 13**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS VINCULADOS  
À TEMÁTICA URBANA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA CEPA	técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	4	3				4
IAB	1					1
SAERGS	2					2
SERGS	1					1

**TABELA Nº 14****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ONG**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
ONG	11	5		3	1	3	1		3	2
AGAPAN	2			2					1	
CIDADE	4			1	1	1	1			1
FASE	1									1
FMRU	3					1			2	
PROJETO VÁ A PÉ	1					1				

**TABELA Nº 15****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ONG**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
ONG	5	3	1		4
CAMP	1				1
CIDADE	2				2
DDS	1		1		
FASE	1				1

**TABELA Nº 16****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ONG**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
ONG	4	3				4
AGAPAN	1					1
CAMP	1					1
CIDADE	2					2

**TABELA Nº 17**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	18	9		6	3	3	2		5	
ASSOCIAÇÕES MORADORES	11			1	3		2		5	
CONSELHOS	7			5		3				

**TABELA Nº 18**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIA	2	1			2
CONSELHOS	2				2

**TABELA Nº 19**

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	6	4				6
ASSOCIAÇÕES MORADORES	3					3
CONSELHOS	3					3

**TABELA Nº 20****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA CMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
TOTAL CMPA	2	1		1	1					1
CMPA (assessoria)	1				1					1
CMPA (vereador)	1			1						

**TABELA Nº 21****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA CMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
TOTAL CMPA	2	1			2
CMPA (assessoria)	1				1
CMPA (vereador)	1				1

**TABELA Nº 22****PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA CMPA**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO OU REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
TOTAL CMPA	14	9	12			11
CMPA (assessoria)	11		9			11
CMPA (vereador)	3		3			

TABELA Nº 23

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1995  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTES POR GRUPO DE TRABALHO							
	Nº	%	GT 1	GT 2	GT 3.1	GT 3.2	GT 3.3	GT 3.4	GT 3.5	GT 4
TOTAL ORGÃOS GOVERNO	16	8		3	3	4	4		4	
BRIGADA MILITAR	1								1	
CEEE	1				1					
CIENTEC	1								1	
CRT	1				1					
DAER	1					1				
FEE	1			1						
METROPLAN	6			2	1	1	3			
IPHAN	2								2	
TRENSURB	2					2	1			

TABELA Nº 24

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1996  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO		
	Nº	%	Oficina	Grupo Temático	Coord. Geral Cidade Constituinte
TOTAL ORGÃOS GOVERNO	3	2			3
METROPLAN	3				3

TABELA Nº 25

**PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA – 1997  
PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

VÍNCULO INSTITUCIONAL	Nº E PERCENTUAL PARTICIPANTE POR INSTITUIÇÃO		TOTAL PARTICIPANTE POR EVENTO / REUNIÃO			
	Nº	%	PMPA e CMPA	PMPA e CEPA	Técnicos da PMPA	PMPA Sociedade Civil
TOTAL ORGÃOS GOVERNO	2	1				2
METROPLAN	2					2

## **ANEXO 2 - PARTICIPANTES NAS ATIVIDADES DO PDDUA - 1995**

Esta lista é composta pela relação das pessoas que participaram no processo de elaboração do PDDUA, em 1995, em cada um dos Grupos de Trabalhos (GTs). As informações foram encontradas no *Relatório Síntese das Atividades de 1995*. Importante ressaltar que, cada um dos grupos adotou uma forma de registrar a presença dos participantes dos GTs, nem sempre estas listas apresentam a informação completa sobre esta participação, se ocorreu no grupo fixo ou no ampliado. Uma legenda foi utilizada para identificar o espaço de participação desses participantes, sempre que se pode obter tal informação, ou seja: participou do grupo fixo (F); participou do grupo Ampliado (A); consultor contratado (C); equipe básica (EB), em geral técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal; colaborador, técnico da Prefeitura especialista em determinado tema (CB); consultoria realizada em palestra (CP).

### **GRUPOS DE TRABALHO – GTS**

#### **GT 1 - PLANOS REGIONAIS**

**Coordenador: Luis Fernando Rigotti**

#### **PREFEITURA**

##### **SPM**

Ada Bardini  
 Ana M. Bueno  
 Ana Zancanaro  
 Breno F. da Motta  
 Cláudio G. Costa  
 Cláudio Lago  
 Denise Bettiol  
 Guilherme P. Cabezas  
 Humberto T. Hickel  
 Inácio Rockenbach  
 Larry Medeiros Lago  
 Ligia Klein Ebessen  
 Mairis Cavaleiro  
 Maria da Graça Jucá

##### **Estagiários SPM**

Ana Maria B. Costa  
 Carlos Alessandro dos Santos  
 Leonel Lucas  
 Marcelo Trein  
 Maria Zenoé Silveira  
 Raquel Brito Calovi  
 Sandro Ronei da Silva  
 Viviane Freitas Vargas

##### **SMAM**

Berenice Batista

##### **SMC**

Maria Cristina Cerutti

##### **DEP**

Mirella G. Grasso

##### **SMIC**

Lauro Marino Wollmann  
**DEM HAB**  
Vera Denise G. de Moraes

**DMAE**  
Rosane Radünz Coimbra

**SMOV**  
Jorge F. Borges

**GT 2 – GESTÃO E SISTEMA DE PLANEJAMENTO**  
**Coordenadora: Eliane D`Arrigo Green**

**PREFEITURA**

SPM  
André Kern (F)  
Carmen Dreyer (F)  
Milton Cruz (F)

Estagiário SPM  
Daniela Silva

ASSEPLA  
Carlos Emílio Schwanke (A)

CRC/GP  
Selvino Heck (F)  
Maria Elizabeth Calovi (A)  
Maria Eunice Araújo (A)

GAPLAN  
Assis Brasil Olegário (F)

SMAM  
Eduardo C. de Souza Britto (A)

SMIC  
Carlos Eduardo G. Macedo (F)

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

FEE  
Rosetta Mammarella (A)

METROPLAN  
Alcides Richter (A)  
Esteban S. Carrion (A)

UFRGS  
Carlos André Mendes (C)  
Eva Barbosa Samios (C)  
Paul Dieter Nygaard (C)  
Otilia Carrion (A)  
Wrana Maria Panizzi (C)

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs**

AGAPAN  
Vanete Farias Lopes (F)  
Udo Mohr (A)

AREA  
Jorge D. Debiagi (A)

**ASCOOPLAN**

Felisberto Seabra Luisi (F)

**CIDADE**

Anísio Pires Rodrigues (F)

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Marilena Ruchel da Cunha (A)

**CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Alberto M. Figueiró (A)

Neusa S. Amoretti (A)

Paulo R. Pacheco (A)

Zoé F. Silva (A)

**SINDPPD**

Alexandre Müller Gobbi (F)

**CMPA**

Guilherme Toledo Barbosa

**INDIVÍDUO**

Clarice da Costa Trindade

**GT 3 ESTRUTURAÇÃO URBANA****GT 3.1 AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE ADENSAMENTO DA CIDADE**

Coordenadora: Marilú Maraschin

**PREFEITURA****SPM**

Ada Bardini (A)

Clarice Copetti (F)

Claúdio Costa (CB)

Denise Bettioli (EB)

Hermes Consiglio (A)

Izabel Matte (EB)

José Luiz Cogo (EB)

Jussara Tagliani Lopez (CB)

Maris Honaiser (A)

**DEP**

Augusto Damiani (F)

**DMAE**

Joseni Facchin (A)

Jovenil dos Santos (F)

**SMAM**

André Lima (F)

Olga Nardi (EB)

**SMOV**

Paulo Coelho (A)

**SMT**

Ida Bianchi (F)

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL****CEE**

Roberto Knijnik (A)



**CRT**

Luis Carlos Pitta Pinheiro (A)

**METROPLAN**

Gilda F. Jobim (A)

**UFRGS**

Juan Mascaró (C)

Lucia Mascaró (C)

Tatiana A. Brugalli (A)

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs****AREA**

Jorge D. Debiagi (A)

**ASSOCIAÇÃO BAIRRO AUXILIADORA**

Vera Cleonice Silveiro (A)

**ASSOCIAÇÃO C. PETRÓPOLIS**

Generino J. Tondo (A)

Vênus C. S. Tondo (A)

**CIDADE**

Marta Guezzi (A)

**SINDUSCON**

Antonio Carlos Zago (A)

Ivanio Sanguinetti (A)

Zalmir Schwatzmann (A)

Representante **LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Cláudio Gutierrez

Representante **INDIVÍDUO**

Paulo Bins Ely

**GT 3 ESTRUTURAÇÃO URBANA****GT 3.2 SISTEMA DE CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE****Coordenador: Breno Silva Ribeiro****PREFEITURA****SPM**

Augusto Castro (CB)

Cláudio Costa (CB)

Denise Bettiol (CB)

Edison Teixeira (CB)

Elisabeth Riegel (CB)

Eliane Tinn (F)

Humberto Raffo (F)

Lígia Miranda (EB)

Patricia Bernardes (CB)

**PROCEMPA**

Teobaldo Kerber (F)

**SECAR**

Jorge Armando (F)

Marco Mangan (F)

**SMAM**

Dionísio Belinazzo (F)

SMT  
Delmar Cabreira (F)

### **INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

DAER  
Rosângela de Lima (A)

METROPLAN  
Hélio Carneiro (F)

TRENSURB  
Francisco Schreinert (F)  
Dóris Andara (F)

### **SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs**

APEMPA  
Marilene da Cunha (A)

ATL  
Cristiane Nodari (F)  
Maria Beatriz da Costa (F)

AREA  
Michel Heberle (A)

CIDADE  
Regina Maria Pozzobon (A)

FMRU  
Alexandre Gobbi (F)

OP  
Adroaldo Barbosa (F)  
Nero Velasco (A)  
Zoé da Silva (A)

PROJETO VÁ A PÉ  
Margot da Cunha (A)

SINDUSCON  
Kleber Velho (A)

**INDIVÍDUO**  
José Maria da Silva

### **GT 3 ESTRUTURAÇÃO URBANA**

#### **GT 3.3 POLICENTRALIDADE E ZONEAMENTO DE USOS** **Coordenadora : Maria Tereza Fortini Albano**

#### **PREFEITURA**

SPM  
Ada Bardini  
Álvaro Magalhães  
Ana Bueno  
Ana Zancanaro  
Andréa Spalding  
Beatriz Morem  
Breno Silva Ribeiro  
Clarice Copetti  
Cláudia Magni

Claúdio Costa  
Cléia Oliveira  
Daniel Nimon  
Douglas V. Aguiar (EB)  
Dulce Motta  
Eliane Timm  
Elizabeth Mann  
Glênio Bohrer  
Guilherme Cabezas  
Inácio Roeckenbach  
Izabel Matte  
Jacqueline Menegassi  
Jussara Tagliani Lopez (CB)  
Liamara Lieberman (EB)  
Ligia Miranda  
Lísia Lizete Ely (CB)  
Luis Carlos Zubarán  
Maria Amália Chaves  
Marilú Maraschin  
Milton Cruz  
Newton Burmeister  
Paulo Reys (EB)  
Roberto Luiz Cé  
Sílvia Knijnik  
Thiago Baisch (CB)  
Virginia Muzzel Jardim

**SMAM**

Beatriz Weiss Silva (EB)  
Luiz Augusto Muhle (EB)

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL****METRO-DF**

Viviane Maia

**METROPLAN**

Ghissia Hauser  
Gilda Jobim  
Luis Xavier  
Maria Dalla Bohrer

**TRENSURB**

Dóris Andrada

**UFRGS / PROPUR E DEPTO URBANISMO**

Claudia Damasio  
Daniela Fialho  
Eliane Constantinou  
Jussara Spinelli  
Lucienne Limberger  
Romulo Krafft  
Silvana Stumpfs  
Moema Debiagi

**FAURGS**

Maria Wagner

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs****AAI**

Denise Carazza  
Lúcio Albuquerque

**AGEL**

Marco Aurélio Piazza

AREA  
Celso Bopp

ASSOCIAÇÃO MORADORES HIGIENOPÓLIS  
Monika Naumann  
Rolf Naumann

ASSOCIAÇÃO MORADORES PRAÇA JAPÃO  
Ana Maria San Martin

ATL  
Christine Nodan

CIDADE  
Letícia Osório

CONSTRUTORA GUERINO  
Anselmo Deber

SAERGS  
Fernando Gonzalez

SINDUSCON  
Edison Berthold

**INDIVÍDUO**

Luiz de Leeuw  
Paulo Bins Ely  
Rogério Carnos  
Rubem Viegas

**GT 3 ESTRUTURAÇÃO URBANA**

**GT 3.4 DISPOSITIVOS DE CONTROLE DAS EDIFICAÇÕES**  
**Coordenador: Roberto Luiz Cé**

**PREFEITURA**

SPM  
André Kern (EB)  
Carlos K. Zugno (CB)  
Claúdio Costa (CB)  
Glênio Bohrer (EB)  
Jussara Tagliani Lopez (CB)

SMOV  
Referência a participação de um representante

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

UFRGS / PROPAR  
Carlos Eduardo Comas (C)  
Edson Mahfuz (C)  
Fernando Fuão (C)  
José Luiz Canal (C)  
Rogério Oliveira (C)  
Sílvio Abreu Filho (C)

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs**

AAI  
Referência a participação de um representante

AREA  
Referência a participação de um representante

**SAERGS**

Referência a participação de um representante  
**SINDUSCON**  
Referência a participação de quatro representantes

**CMPA**

Referência a participação de um representante

**INDIVÍDUO**

Referência a participação de um representante

**GT 3 ESTRUTURAÇÃO URBANA****GT 3.5 PATRIMÔNIO AMBIENTAL NATURAL E CULTURAL**

**Coordenadoras: Inez Pavlick e Elena Graef**

**PREFEITURA****SPM**

Denise Bettiol (CB)  
Lisandra Cabral (CB)  
Regina Nordstron (EB)

**PGM**

Carin Prediger (CB)

**SMAM**

Referência a participação de um representante

**SMC / EPHAC**

Elena Graeff (EB)

**SMED**

Referência a participação de um representante

**PROGRAMA GUAÍBA VIVE**

Referência a participação de dois representantes

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL****BRIGADA MILITAR**

Referência a participação de um representante

**CIENTEC**

Referência a participação de um representante

**IPHAN**

Cyro Lyra (CP)  
Roseli Gessinger (CB)

**IPT – SP**

Fernando Luiz Prandini (CP)

**UFPR**

Carlos Marés Filho (CP)

**UFRGS**

Decio Rigatti (C)  
Gilberto Cabral (C)  
Maria Almeida (C)

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs**

**AGAPAN**

Referência a participação de um representante

**AREA**

Referência a participação de um representante

**ASSOCIAÇÃO MORADORES BOA VISTA**

Referência a participação de um representante

**ASSOCIAÇÃO MORADORES BAIRRO CAMAQUÃ**

Referência a participação de dois representantes

**ASSOCIAÇÃO MORADORES PRAÇA JAPÃO**

Referência a participação de um representante

**ASSOCIAÇÃO MORADORES RINCÃO**

Referência a participação de um representante

**CONSTRUTORA CASULO**

Referência a participação de um representante

**FMRU**

Referência a participação de dois representantes

**OAB-RS COMISSÃO ECOLOGIA**

Referência a participação de um representante

**SINDUSCON**

Referência a participação de um representante

**UNIRITTER**

Udo Mohr (C)

**GT 4 SUBSÍDIOS À POLITICA HABITACIONAL**

**Coordenadora : Jacqueline Menegassi**

**PREFEITURA****SPM**

Beatriz Moren da Costa (EB)

Carmem Dreyer (F)

Kelly Jordão (F)

Nara Jane Morais (EB)

Viviane Von Marées (F)

**CRC**

Marlene Borges (F)

Tereza Lucena (F)

**DEMHAB**

Valmir da Rocha (F)

**DEP**

Fátima Duarte (F)

Luiz Fernando da Luz (F)

**DMAE**

Odete Vieiro (F)

**PGM**

Cintia Polhmann (F)

**SGM**

Waldir Bohn Gass (F)

SMF  
Néia Uzon (F)

**INSTITUIÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAL E FEDERAL**

UFRGS  
Marisa Wagner (F)

USP  
Erminia Maricatto (CP)

UFRJ  
Adauto Cardoso (CP)

**SOCIEDADE CIVIL - ENTIDADES SINDICAIS, PROFISSIONAIS LIBERAIS, COOPERATIVAS, CONSELHOS E ONGs**

CIDADE  
Leticia Osório (F)

FASE  
Betania Alfonsin (F)

PUC- RS  
Jacques Alfonsin (CP)

**CMPA**  
Claúdio Gutierrez (F)

## ANEXO 3 - PARTICIPAÇÃO NO 2º CONGRESSO DA CIDADE- 1995

Esta lista corresponde às entidades que participaram do 2º Congresso da Cidade. Este congresso foi realizado em dezembro de 1995, com objetivo de discutir as propostas de reformulação do PDDU, elaboradas nos GTs.

### NÍVEL FEDERAL

INFRAERO - 01

Subtotal: 01

### NÍVEL ESTADUAL

Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social: 01

Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT): 01

EMATER: 02

Fundação de Economia e Estatística (FEE): 01

Companhia de Habitação do Estado do RS (COHAB): 01

Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN): 02

Subtotal: 08

### NÍVEL MUNICIPAL

Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM): 13

Secretaria do Planejamento Municipal (SPM): 43

Secretaria Municipal da produção, Indústria e Comércio (SMIC): 09

Secretaria Municipal dos Transportes (SMT): 03

Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC): 08

Secretaria Municipal da Fazenda (SMF): 03

Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB): 09

Secretariado Governo Municipal (SGM): 03

Gabinete do Prefeito (GP): 04

Secretaria Municipal da Cultura (SMC): 03

Departamento de Esgotos Pluviais (DEP): 04

Procuradoria Geral do Município (PGM): 02

Secretaria Municipal da Educação (SMED): 02

Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE): 04

Secretaria Municipal da Saúde (SMS): 01

Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC): 02

Secretaria Municipal de Administração (SMA): 02

Secretaria Municipal de Esportes (SME): 01

Gabinete de Planejamento (GAPLAN): 01

Programa Guaíba Vive (PGV): 02

Subtotal: 119

### PODER LEGISLATIVO

Câmara Federal: 01

Assembléia Legislativa: 01

Câmara Municipal POA: 10

Câmara Municipal SP: 01

Subtotal:13

### ENTIDADES CIVIS

Associação Gaúcha de Proteção Ambiental (AGAPAN): 02

Sociedade de Engenharia: 05

Associação dos Táxis Lotação (ATL): 01

Associação Gaúcha de Empresas

Loteadoras (AGEL): 03

FASE: 02

Associação dos Escritórios de Arquitetura (ÁREA): 04

Incorporadora Guerino/Edisa: 01

Subtotal:20



**ENTIDADES DE ENSINO**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS):15

Universidade Luterana do Brasil (ULBRA): 02

Escolas (Estaduais/Municipais): 03

Subtotal: 20

**SINDICATOS**

Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON): 05

SENGE: 02

SINDPPD: 05

SEAAO (Caxias do Sul): 01

SINDSERF: 05

Sindicato dos Psicólogos: 01

SSMAAS (Alegrete): 01

Central Única dos Trabalhadores (CUT): 01

Federação de Aposentados: 01

Subtotal: 22

**COMUNITÁRIA**

Entidades e Orçamento Participativo: 58

INDIVIDUAIS: 50 participantes

**PARTIDOS POLÍTICOS**

PT/PPS/PC do B: 12

**CONSELHOS: 08****TOTAL DE PARTICIPANTES: 331 pessoas**

## **ANEXO 4 - PARTICIPANTES EM ATIVIDADES DO PDDUA - 1996**

No ano de 1996, diversas e diferentes atividades – reuniões, oficinas ou encontros – foram realizadas para sistematizar, discutir e definir as propostas de reformulação do PDDU que comporiam o Projeto de Lei do novo Plano. A seguir estão relacionadas algumas dessas atividades e o número [Nº] de vezes que cada uma das pessoas participou

### **OFICINAS**

#### **OFICINA SOBRE ESPACIALIZAÇÃO 25/03 manhã e tarde, 27/03 manhã**

##### **SPM**

Breno Ribeiro [3]  
Claudia Turra Magni (UFRGS) [2]  
Claudio Lago [3]  
Cléia H. Oliveira [3]  
Glênio Bohrer [2]  
Humberto Hickel [3]  
Inez Pavlick [3]  
Jacqueline Menegassi [3]  
Ligia Miranda (UFRGS) [2]  
Luiz Fernando Rigotti [3]  
Maria Amália Chaves [1]  
Maria da Graça Jucá [3]  
MariaTereza Forttini Albano [2]  
Marilú Marasquin [2]  
Maris Cavalheiro [3]  
Paulo Quoos Conte [2]  
Paulo Reyes [3]  
Regina Nordstrom [3]  
Roberto Luiz Cé [2]  
Terezinha Ruaro [1]

##### **SMIC**

Olga Maria Koren [1]

##### **SMAM**

José Guilherme Fuentefria [2]

##### **SMC**

Elena Graeff [3]

##### **SMT**

Ida M. Bianchi [1]

##### **DEP**

Augusto Damiam [1]

##### **DEMHAB**

Vera Denise Moraes [2]

##### **UFRGS**

Carlos Eduardo Comas (Propar) [3]  
Paulo Nygaard [1]

##### **FLACAM**

Marcelo Gavino [1]  
Rubén Pesci [1]

**Consultor**

Udo Mohr [2]

**OFICINA II COM REPRESENTANTES DA CEPAL/ FLACAM  
16, 17 e 30 de maio****SPM**

Blanda Bohrer [1]  
 Breno Ribeiro [1]  
 Claudia Turra Magni (UFRGS) [1]  
 Cléia H. Oliveira [3]  
 Eliane Green [3]  
 Glenio Bohrer [1]  
 Heloiza Helena Silva [1]  
 Humberto Hickel [2]  
 Inez Pavlick [2]  
 Jacqueline Menegassi [3]  
 Ligia Klein Eblessen [1]  
 Luiz Fernando Rigotti [2]  
 Maria Amália Chaves [2]  
 Maria da Graça Jucá [2]  
 Marilú Marasquin [2]  
 Maris Cavalheiro [1]  
 Naia ( ? ) (UFRGS) [1]  
 Newton Burmeister [1]  
 Paulo Reyes [2]  
 Roberto Luiz Cé [2]  
 Maria Tereza Fortini Albano [2]  
 Virginia Muzzell Jardim [1]

**DEMHAB**

Vera Denise Moraes [2]

**SMAM**

Nome não legível

**SMC**

Elena Graeff [1]

**UFRGS**

Adriana San Martin [1]  
 Carlos Eduardo Comas (Propar) [1]  
 Iran Fernando da Rosa [1]  
 Maria Soares de Almeida [1]  
 Paulo Nygaard [2]  
 Valéria Lerrer [1]

**Consultor**

Udo Mohr [2]

**Distrito de Desenvolvimento Sustentável**

Carlos Comassetto [3]

**OFICINA III SOBRE- MODELO ESPACIAL  
31 de maio e 12 de junho****SPM**

André Kern [1]  
 Blanda Bohrer [1]  
 Breno Motta [2]  
 Breno Ribeiro [2]  
 Claudia Damasio [1]  
 Claudia Turra Magni (UFRGS) [1]  
 Cléia H. Oliveira [1]

Eliane Green [1]  
 Glenio Bohrer [1]  
 Guillermo Cabezas [1]  
 Hermes C... Filho [1]  
 Humberto Hickel [1]  
 Inácio Rockenbach [1]  
 Jacqueline Menegassi [1]  
 Liamara Liberman [1]  
 Lígia Klein Ebbessen (?) [1]  
 Luiz Fernando Rigotti [2]  
 Maria Amália Chaves [2]  
 Maria da Graça Jucá [1]  
 Marilú Marasquin [1]  
 Maris Cavalheiro [1]  
 Regina Nordstrom [1]  
 Roberto Luiz Cé [1]  
 Maria Tereza Forttini Albano [2]

#### **SMC**

Maria Cristina Záchia Cerruti [1]

#### **DEMHAB**

Davi Pires da Silva [1]  
 Luiz Alberto Bencke [1]  
 Luiza Schwambach [1]

#### **SMF**

Lauro Marino Wollmann [1]  
 Marcelo Ramos Oliveira [1]

#### **PGM**

Maria Etelvina Guimaraens [2]

#### **SMOV**

Jorge Freitas Borges [1]  
 Vera Bauermann Souza [1]  
 Tália A. F. Di Primio [1]

#### **SMT**

Delmar Cabreira Antonio (1)  
 Eunice Rossi [1]  
 Ida Bianchi [1]  
 Nívea Oppermann Peixoto [1]

#### **GP/CRC**

Maria Eunice Araújo [2]  
 Roberto Knijnik [1]

#### **DEP**

Augusto Renato R. Damiani [1]

#### **SMAM**

Beatriz Wein S. Silva [1]  
 Fábio Vianna Mohr [1]  
 João Roberto Meira [1]  
 José Guilherme Fuentesfria [1]  
 Maercio Almeida Flores Cruz [1]  
 Nilvo L. A. Silva [1]  
 Roberto O. S. ??? [1]  
 Vera Denise G. de Moraes [1]

#### **SMIC**

Clovis Roberto Breda [1]

#### **FLACAM**

Graciela Güidi [1]  
 Jorge Pérez [1]

Marcelo Gavino Novillo [1]

**UFRGS**

Silvio Belmonte de Abreu F<sup>o</sup> (PROPAR) [1]

**Consultor**

Udo Mohr [2]

**Distrito Desenvolvimento Sustentável**

Carlos Comassetto [1]

**OFICINA IV SOBRE MODELO DE GESTÃO**

**12 - 13 Junho, tarde**

**SPM**

Blanda Bohrer [2]

Cléia H. Oliveira [1]

Eduardo Boese Araújo [1]

Eliane Green [1]

Guillermo Cabezas

Heloiza Helena Silva [1]

Inácio Rockenbach [2]

Jacqueline Menegassi [2]

Newton Burmeister [1]

Paulo Reyes [1]

Milton Cruz [2]

Terezinha Ruaro [1]

**SMAM**

Fabio Vianna Mohr [1]

**SMF**

Marcelo Ramos Oliveira [2]

**CRC / GP**

Maria Eunice Araújo [2]

Marlene Steffen [1]

**DEMHAB**

Davi Pires [1]

**PGM**

Maria Etelvina Guimaraens [2]

**PROCEMPA**

Adriana Vial Felippi [1]

Nadia Carvalho [1]

**UFRGS**

Paulo Nygaard [1]

**FLACAM**

Graciela Güidi [1]

Jorge Pérez [1]

**OFICINA V SOBRE TRANSPORTES**

**12 /06 tarde e 13/06 manhã**

**SPM**

Breno Ribeiro [1]

Claudio Lago [2]

**SMT**

Delmar Cabreira Antonio [1]

Ida Bianchi [2]

Nivea Oppermann Peixoto [2]

**SECAR**

Jorge O. de C. Armando [2]

**OFICINA VI SOBRE DISPOSITIVOS DE CONTROLE**

**12/06 tarde, 16/08 manhã e tarde, 22/08**

**SPM**

André Kern [2]

Cléia Oliveira [1]

Glenio Vianna Bohrer [2]

Liamara Liberman [2]

Marilu Maraschin [1]

Roberto Luiz Cé [1]

**CMPA**

Jairo Miguel Werba [1]

**UFRGS**

Carlos Eduardo Comas [3]

Edson Mahfuz [4]

Gilberto Cabral [1]

Rogério de Castro Oliveira [4]

Silvio Abreu Filho [4]

**AREA**

Celso Bopp [3]

Ciro Klemik [2]

Edgar Valle [3]

Flávio Leão Lemberg [2]

Jorge Debiagi [1]

Mauro G. de Oliveira [1]

Pedro Gabriel [2]

Raul Milani [2]

Renato Turquenitch [3]

Ronaldo Rezende [1]

**IAB/RS**

César Augusto Cardoso Barcellos [2]

David Léo Bondar [3]

José Carlos P. da Rosa [3]

**SAERGS**

Juarez Ribeiro [1]

**SINDUSCON**

Fernando Goldstein [1]

Ivânio Sanguinetti [3]

**OFICINA VII SOBRE SANEAMENTO**

**13 /06 manhã e tarde, 14/06 manhã e tarde**

**SPM**

Ana Maria Zancanaro (?)

Beto N. [1]

Breno Motta [2]

Claudia Damasio [1]

Inez Pavlick [2]

Ligia Klein Ebbessen (?) [3]

Luiz Fernando Rigotti [4]

Maria da Graça Jucá [2]

Maris Cavalheiro [2]

Naia Jane ?? (UFRGS) [1]

Regina Nordstrom [1]

Maria Tereza Forttini Albano [2]

#### **SMAM**

João Roberto Meira [4]  
 José Guilherme Fuentefria [4]  
 Maercio Almeida Flores Cruz [4]  
 Roberto O. S. G [2]  
 Vera Denise G. de Moraes [3]

#### **SMC**

Maria Cristina Záchia Cerruti [3]

#### **SMED**

Ana Ledur [1]

#### **SMF**

Lauro Marino Wollmann [1]

#### **SMIC**

Clovis Roberto Breda [1]

#### **DEMHAB**

Luiz Alberto Bencke [2]  
 Luiza Schwambach [2]

#### **DEP**

Graça Ilgenfritz [3]  
 Magda Carmona [1]

#### **DMAE**

Jorge Konrad [3]  
 Jovenil dos Santos [1]  
 Rosane Radünz Coimbra [2]

#### **FLACAM**

Marcelo Gavino Novillo [1]

#### **Distrito Desenvolvimento Sustentável**

Carlos Comasetto [1]

#### **OFICINA VIII SOBRE ESTRUTURA URBANA**

**14 Junho [manhã e tarde]**

#### **SPM**

Claudia Damasio [1]  
 Jacqueline Menegassi [1]  
 Maria Amália Chaves [1]  
 Marilú Maraschin (?) [2]  
 Newton Burmeister [1]  
 Paulo Reys [2]  
 Roberto Luiz Cé [2]  
 Tereza Albano [2]  
 Virginia Muzzell [2]

#### **PGM**

Naia (inelegível)[1]

#### **UFRGS**

Carlos Eduardo Comas [1]  
 Edson Mahfuz [1]  
 Silvio Abreu [2]

#### **FLACAM**

Jorge Pérez [1]  
 Rubén Pesci [1]

**OFICINA IX – ESTRATÉGIAS**  
**17/07 e 31/07****SPM**

André Kern [1]  
Breno Ribeiro [1]  
Cláudia Damasio [1]  
Clélia Oliveira [1]  
Eliane Green [1]  
Eunice Beatriz Schwengber [1]  
Humberto Hickel [2]  
Inez Pavlick [2]

**OFICINA X SOBRE SISTEMA E GESTÃO**  
**31/07****SPM**

Blanda Bohrer  
Clélia H. Oliveira  
Eliane Green  
Eunice Beatriz Schwengber  
Jacqueline Menegassi  
Milton Cruz

**DEMHAB**

Davi Pires da Silva

**PGM**

Maria Etelvina Guimaraens

**OFICINA XI SOBRE MODELO ESPACIAL E PLANO REGULADOR**  
**01/08****SPM**

Breno Ribeiro  
Cláudia Pilla Damasio  
Cláudio Lago  
Glenio Bohrer  
Guillermo Cabezas  
Liamara liberman  
Maria Amália Chaves  
Mairis Cavalheiro  
Marilu Maraschin  
Roberto Luiz Cé  
Maria Tereza Forttini Albano

**DEMHAB**

Luiz Alberto Bencks

**GP**

Jaime Rodrigues (GRANPAL)

**SMC**

Elena Graeff

**CMPA**

Claudio Gutierrez

**UFRGS**

Edson Mahfuz  
Rogério de Castro Oliveira  
Silvio Belmonte de Abreu Filho

**FLACAM**



Rubén Pesci

**AREA**

Edgar Valle

**IAB**

David Léo Bondar

**SERGS**

Sergio Bottini

**SINDUSCON**

Fernando Goldstein

Ivanio Sanguinetti

Zalmir Chwarstzmann

**GRUPOS DE ESTUDOS TEMÁTICOS  
(Palestras para técnicos da SPM)**

**GRUPO I - MODELO ESPACIAL – Palestrante: Virginia Muzzel  
08/11 -**

Antonio Gomes Pinto  
Carlos Zugno  
Eduardo Boese Azambuja  
Giana C. Baretta  
Kira Zanol  
Lilian Deppe  
Mara Rejane Pivatto  
Marcel R. Vaz  
Milton Sauer Nardi  
Ricardo Schuller  
Sergio Brum

**GRUPO II - MODELO ESPACIAL – Palestrante: Virginia Muzzel  
14/11 -**

Ada Bardini  
Álvaro Canto Neto  
Antonio Carlos Selmo  
Esio Maraschin  
Kelly Ribeiro Jordão  
Luiz L. Matte  
Mariane Ziegelman  
Mario do Carmo Lebsa (CCPG)  
Ricardo Kerber  
Susana Hausen  
Terezinha Ruaro

**GRUPO III - DENSIFICAÇÃO URBANA – Palestrante: Marilu Maraschin  
14/11 –**

Antonio Gomes Pinto  
Carlos Zugno  
Eduardo Boese Azambuja  
Giana C. Baretta  
Kira Zanol  
Lilian Deppe  
Mara Rejane Pivatto  
Marcelo R. Vaz  
Milton Sauer Nardi

**GRUPO IV - DISPOSITIVOS DE CONTROLE – Palestrante: Roberto Luiz Cé  
18/11 –**

Ada Bardini  
Antonio Gomes Pinto  
Carlos Zugno  
Eduardo Boese Azambuja  
Esio Maraschin  
Giana C. Baretta  
Kelly Ribeiro Jordão  
Kira Zanol  
Lilian Deppe  
Mara Rejane Pivatto  
Marcelo R. Vaz  
Maria Beatriz Borges  
Milton Sauer Nardi  
Ricardo Kerber  
Rosi C. Espindola da Silveira  
Susana Hausen  
Tania Regina S. C. Oliveira  
Terezinha Ruaro  
Viviane Von Morées

**GRUPO V - ZONEAMENTO DE USOS – Palestrante: Tereza Albano  
22/11 –**

Ada Bardini  
Ana Bueno  
Antonio Carlos Selmo  
Antonio Gomes Pinto  
Breno Motta  
Carlos Zugno  
Eduardo Boese Azambuja  
Esio Maraschin  
Kira Zanol  
Lilian Deppe  
Mara Rejane Pivatto  
Marcelo R. Vaz  
Mariane Ziegelman (UPV)  
Milton Sauer Nardi  
Sonia Mendel  
Susana Hausen  
Terezinha Ruaro  
Viviane Von Morées

**GRUPO VI - SISTEMA DE INFORMAÇÕES – Palestrante: Blanda Boher  
25/11 –**

Ada Bardini  
Ana Bueno  
Antonio Carlos Selmo  
Antonio Gomes Pinto  
Breno Motta  
Carlos Zugno  
Eduardo Boese Azambuja  
Esio Maraschin  
Giana C. Baretta  
Kelly Ribeiro Jordão  
Kira Zanol  
Mara Rejane Pivatto  
Marcelo R. Vaz  
Mariane Ziegelman (UPV)  
Milton Sauer Nardi  
Susana Hausen  
Terezinha Ruaro

Viviane Von Morées

**GRUPO VII - PARCELAMENTO DO SOLO – Palestrante: Elisabeth Mann  
29/11 –**

Ada Bardini  
Antonio Carlos Selmo  
Antonio Gomes Pinto  
Breno Motta  
Eduardo Boese Azambuja  
Esio Maraschin  
Giana C. Baretta  
Kelly Ribeiro Jordão  
Kira Zanol  
Lilian Deppe  
Marcelo R. Vaz  
Mariane Ziegelman (UPV)  
Milton Sauer Nardi  
Ricardo Kerber  
Sergio Luiz Brum  
Susana Hausen  
Terezinha Ruaro

**GRUPO VIII - OPERAÇÕES CONCERTADAS – Palestrante: Marilu Maraschin  
02/12 –**

Antonio Gomes Pinto  
Carlos Zugno  
Giana C. Baretta  
Lilian Deppe  
Mara Rejane Pivatto  
Marcelo R. Vaz  
Maria da Graça Jucá  
Rosi C. Espindola da Silveira  
Susana Hausen  
Tania Regina S. C. Oliveira  
Terezinha Ruaro  
Viviane Von Morées

**GRUPO IX - ADENSAMENTO – Palestrante: Marilu Maraschin  
06/12 –**

Ada Bardini  
Alvaro Canto Neto  
Ana Bueno  
Antonio Carlos Selmo  
Breno Motta  
Eduardo Boese Azambuja  
Esio Maraschin  
Giana C. Baretta  
Kelly Ribeiro Jordão  
Maria da Graça Jucá  
Maris Regina H.  
Sonia CastroMendel  
Viviane Von Morées  
York G. Pinto

**REUNIÃO COORDENAÇÃO GERAL CIDADE CONSTITUINTE****REUNIÃO I****15/07****SPM**Humberto Lippo  
Newton Burmeister**GP**

José Alonso Fialho

**CMPA**Cláudio Gutierrez  
Lauro Hagemann**COP**

Adroaldo Venturini

**UFRGS**

Benamy Turkenik

**AREA**

Edgar Valle

**CIDADE / FMRU**Leticia Osório  
Regina Maria Pozzobon**IAB/RS**

Claudio Ferraro

**SERGS**

Sergio Bottini

**SINDUSCON**Ivanio Sanguinetti  
Zalmir Chwartzmann**REUNIÃO II****18/07****SPM**André Kern  
Breno Ribeiro  
Eunice Beatriz Schwengber  
Jacqueline Menegassi  
Liamara Liberman  
Ligia Klein Ebbesen  
Luiz Fernando Rigotti  
Marilu Maraschin  
Roberto Luiz Cé**CRC**

Maria Eunice Araujo

**GP**Jaime Rodrigues (GRANPAL)  
José Alonso Fialho**SMAM**João Roberto Meira  
José Guilherme Fuentefria  
Maercio A. F. Cruz  
Vera Denise G. de Moraes

**SMC**

Elena Graeff

**SMIC**

Cícero C. Justo

**CMPA**

Claudio Gutierrez

**METROPLAN**

Ghissia Hauber (IAB)

**CMS**

Luis Carlos Pitoni

**FLACAM**

Jorge H. Pérez

Rubén Pesci

**AREA**

Edgar Valle

**CIDADE / FMRU**

Leticia Marques Osório

**IAB/RS**

Claudio Ferraro

Leo Ferreira

**SINDUSCON**

Fernando Goldstein

Zalmir Chwartzmann

**REUNIÃO III –****22/07****GP**

Jaime Rodrigues (GRANPAL)

José Alonso Fialho

**CMPA**

Claudio Gutierrez

**COP**

Adroaldo Venturini Barbosa

**AREA**

Edgar Valle

**CIDADE**

Leticia Marques Osorio

**FASE**

Betânia de Moraes Alfonsin

**IAB / RS**

Claudio Ferraro

**SERGS**

Sergio Bottini

**SINDUSCON**

Fernando Goldstein

Ivanio Sanguinetti

Zalmir Chwartzman

**EVENTO - DISCUSSÃO DO MODELO ESPACIAL  
01/08 –****SPM**

Ana Maria Zancanaro  
Claudia Pilla Damasio  
Claudio Lago  
Eliane Green  
Eunice Beatriz Scwengber  
Guillermo Cabezas  
Humberto Hickel  
Inez Pavlick  
Jacqueline Menegassi  
Liamara Liberman  
Ligia Klein Ebbesen  
Luiz Fernando Rigotti  
Maria Amália Chaves  
Maria da Graça Jucá  
Roberto Luiz Cé  
Tereza Albano

**DEMHAB**

Davi Pires  
Luiz Alberto Bencke

**GP**

Jaime Rodrigues (GRANPAL)  
José Alonso Fialho

**SMAM**

Maercio Flores Cruz  
Marcia Maria de Almeida

**SMC**

Elena Graeff

**CMPA**

Claudio Gutierrez

**METROPLAN**

Antonio Carlos A. Rosa  
Maria da Conceição Lopes da Silva

**UFRGS**

Rogério de Castro Oliveira  
Romulo Krafta

**FLACAM**

Graciela Güidi  
Rubén Pesci

**AREA**

Edgar Valle

**CAMP**

Roseli Pereira Dias

**CIDADE**

Leticia Marques Osorio  
Regina Maria Pozzobon

**FASE**

Betania de Moraes Alfonsin

**IAB/RS**

David Léo Bondar

**SERGS**  
Sergio Bottini

**SINDUSCON**  
Ivanio Sanguinetti

## ANEXO 5 - PARTICIPANTE EM ATIVIDADES DO PDDUA - 1997

Em 1997 aconteceram diversas rodadas de reuniões e oficinas com o objetivo de discutir e aperfeiçoar o conteúdo do novo Plano. A seguir estão relacionadas algumas dessas atividades e o número [Nº] de vezes que cada uma das pessoas participou

### RODADA DE REUNIÕES 1

#### DISCUSSÃO SOBRE PONTOS POLÊMICOS

(Índices de aproveitamento, densidades, solo criado; morfologia; recuos de fundos/condomínios; operações concertadas)

Número de reuniões realizadas = 14

#### SPM

Breno Silva Ribeiro [3]  
Clarice Coppetti [5]  
Cláudia Pilla Damasio [10]  
Cléia Oliveira [11]  
Elisabeth Mann [1]  
Gina Schuartz Saffer [1]  
Glenio Bohrer [8]  
Inez Pavlick [6]  
Luiz Fernando Rigotti [8]  
Jacqueline Menegassi [1]  
Maria Amália Chaves [2]  
Maria Regina Nordstrom [3]  
Maria Eunice Araújo [1]  
Maria Tereza Fortini Albano [10]  
Marilyn Maraschin [13]  
Newton Burmeister [6]  
Roberto Luiz Cé [8]  
Rogério Malinsky [9]  
Rosane Zotti Almeida [1]  
Terezinha Ruaro [1]  
Virginia Müzell Jardim [6]

#### Outros órgãos da Prefeitura

#### DEP

Álvaro Luiz Pedrotti [10]  
Carlos Atilio Todeschini [1]  
Maria da Graça Ilgenfritz [9]  
Vicente Rauber [2]

#### DMAE

Dieter Wartchow [1]  
Jorge Konrad [8]

#### GP

Clóvis Ilgenfritz da Silva [1]  
Lenora Ulrich [10]  
Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens [12]  
(?) Cheid [1]  
Ronaldo Zulke [2]

#### SGM

Ricardo Zamora

#### SMAM

Hideraldo Luiz Caron [4]  
Nilvo Luiz Alves da Silva [12]



**SMF**

Arno Augustin [4]  
Boaventura Pacheco [3]

**SMOV**

Celso (?). [1]  
Ernani Manganelli [1]  
Estilac Xavier [3]  
Ivani L. Souza David [3]  
José Antonio S. Nunes [1]  
Maria Luiza Collares [1]  
Talia A. F. Di Primio [1]  
Vera R. Bauermann Souza [5]

**SMT**

Carlos Eduardo Vieira [2]  
Delmar Antonio Cabreira [2]  
Luiz Carlos Bertotto [3]  
Mauri Cruz [1]

**Câmara Municipal de Porto Alegre**

Carlos Max Moreira Maia [11]  
Cláudio Gutierrez (PPS) [10]  
David Léo Bondar [8]  
Gerson Almeida (vereador PT) [2]  
Guilherme Barbosa (vereador PT) [2]  
Ignez D'Avila [12]  
Lauro Hagemann (vereador PPS) [1]  
Mara Sasso (PT) [13]  
Maria de Fátima Pereira Guterres (com. Tec.) [12]  
Marlova Finger [1]  
Paulo Henriques Soares [1]  
Suzana de Castilhos (comissão técnica) [11]

**ORGANIZATIVAS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDUA**

(fechamento de acordo sobre o texto; cronograma de discussão das alterações do projeto de lei e da avaliação técnica da proposta; entrega de material para as oficinas)

**Número de reuniões = 4**

**SPM**

Clarice Copetti [3]  
Claudia Pilla Damasio [3]  
Cléia Oliveira [1]  
Eliane D'Arrigo Green [1]  
Eunice Beatriz Schwengber [1]  
Glenio Bohrer [1]  
Inez Pavlick [1]  
Maria Amália Chaves [2]  
Marilu Maraschin [2]  
Newton Burmeister [4]  
Roberto Luiz Cé [2]  
Rogério Malinsky [1]

**Outros órgãos da Prefeitura****DEP**

Carlos Atilio Todeschini [1]  
Maria da Graça Ilgenfritz [1]  
Vicente Rauber [1]

**DMAE**

Jorge Konrad [2]

**GP**

Jaime Rodrigues - GRANPAL

Lenora Ulrich  
Luciano G. Brunet - CRC  
Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron  
Nilvo L. A. Silva

**SMF**

Arno Augustin

**OFICINAS DE DISCUSSÃO DO PROJETO DE LEI PDDUA  
(Realizadas nos meses de julho e agosto)**

**Número de reuniões = 15**

**SPM**

Blanda Bohrer [4]  
Breno Ribeiro [5]  
Carmen Dreyer [3]  
Clarice Copetti [1]  
Claudia Pilla Damasio [5]  
Claudio Lago [1]  
Cléia Oliveira [12]  
Denise Pegoraro [10]  
Dulce de Almeida Motta [3]  
Eliane Green [5]  
Elisabeth Mann [1]  
Eunice Beatriz Schwengber [5]  
Gina S. Saffer [6]  
Glenio Bohrer [7]  
Inez Pavlick [4]  
Kelly R. Jordão [1]  
Luiz Fernando Rigotti [6]  
Maria Amália Chaves [7]  
Maria Eunice Araújo [8]  
Maria da Graça Jucá [1]  
Maria Lucia Sampaio [1]  
Maria Regina Nordstrom [7]  
Maria Tereza Albano [6]  
Marilu Maraschin [9]  
Milton Cruz [2]  
Newton Burmeister [9]  
Roberto Luiz Cé [15]  
Rogério Malinsky [3]  
Sonia C. Mendel [2]  
Tatiana Silva e Valls [1]  
Terezinha Ruaro [2]  
Virginia Olga Muzzel [9]  
Viviane Von Mareés [1]

**Outros órgãos da Prefeitura****DEP**

Alvaro Luiz Pedrotti [12]  
Maria da Graça Ilgenfritz [5]  
Vicente Rauber [2]

**DMAE**

Eduardo Santa Helena [1]

**DMLU**

Ana Paula F. de Souza [1]  
Gisane Gomes [1]  
Paulo M. A. Alves [1]

**GP**

Lenora Ulrich [7]  
Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens [3]

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron [1]  
João Roberto Meira [7]  
José Guilherme Fuentefria [6]  
Nilvo Silva [1]

**SMC**

Elena Graeff [1]

**SMOV**

Ernani Manganelli [1]  
Vera Bauermann Souza [5]

**SMF**

Arno Augustin [1]

**SMT**

Luiz Carlos Bertotto [1]

**COP**

Laury Maciel Souza [8]  
Luiz Osório Waldow [3]  
Rui Miguel Alves [4]

**CMPA / Assessores Bancada**

Belkis R. M. Moraes (PPB) [3]  
Carlos M. M. Maia (PT) [7]  
Cláudio Gutierrez (PPS) [11]  
David Léo Bondar (PPS) [3]  
Elisabeth Sant'Anna (PPB) [4]  
Ignez D'Avila (PT) [11]  
Mara Sasso (PT) [11]  
Maria de Fátima P. Guterrez (PT) [6]  
Marlova E. Finger (PT) [3]  
Paulo Henrique Soares (PT) [6]  
Susana Castilhos (PT) [8]

**METROPLAN**

Maria Elisabeth Aguiar [1]  
Osmar Lengler [1]

**AGAPAM**

Udo Mohr [2]  
Guilherme Dornelles [1]

**AREA**

Celso Bopp [9]  
Ciro Clemik [5]

**ASSCOOPLAN**

Luiz Antonio S. Luisi [2]

**ASSOCIAÇÃO DE MORADORES HIGIENOPÓLIS**

Rolf Neumann [4]

**CIDADE**

Letícia Marques Osório [5]  
Regina Maria Pozzobon [10]

**FMRU**

Felisberto Luisi [2]

**IAB**

José Carlos P. da Rosa [12]

**SINDUSCON**

Antônio Carlos Zago [9]

Fernando Goldstein [5]

Ivânio Sanguinetti [11]

Marco Aurélio Piazza [1]

Zalmir Schwartzmann [5]

**SAERGS**

Sergio Corvello [1]

Sérgio Horst [7]

**SERGS**

Sérgio L. O. Zimmermann [1]

**INDIVIDUAL**

Angela Quintella

Jair Farias

Nome não legível

**RODADA DE REUNIÕES 2****PARA AVALIAÇÃO DO RESULTADO DAS OFICINAS E ENCAMINHAMENTOS  
(governo e câmara de vereadores)**

**Realizadas em 21/07 - 22/08**

**SPM**

Claudia Pilla Damasio [2]

Eliane Green

Maria Eunice Araújo

Newton Burmeister [2]

Virginia M. Jardim [2]

**Outros órgãos da Prefeitura****GP**

Lenora Ulrich [2]

Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens [1]

**DEP**

Vicente Rauber [2]

**DMAE**

Eduardo Santa Helena [1]

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron [1]

**SMF**

Arno Augustin [1]

**SMOV**

Estilac Xavier [1]

**SMT**

Luiz Carlos Bertotto [1]

Carlos Eduardo Vieira [1]

**COMPÁ / VEREADORES**

Guilherme Barbosa (PT) [1]

Lauro Hagemann (PPS) [1]

**CMPA / Assessores**

Mara Sasso (PT) [1]  
Claudio Gutierrez (PPS) [2]  
Marlova E. Finger [1]

**PARA REVISÃO DAS ALTERAÇÕES DO PROJETO DE LEI**

**Realizadas em 29/07 e 01/08**

**SPM**

Claudia Pilla Damasio [2]  
Newton Burmeister [2]  
Virginia M. Jardim

**Outros órgãos da Prefeitura****GP**

Lenora Ulrich  
Maria Etelvina Guimaraens [2]

**DMAE**

Eduardo Santa Helena [2]

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron [1]

**DEP**

Vicente José Rauber [1]

**SMT**

Luiz Carlos Bertotto [1]

**SMF**

Arno Augustin [1]

**CMPA / Assessores de Bancadas**

Ignez D'Avila (PT) ouvinte [2]  
Mara Sasso (PT) [2]  
Claudio Gutierrez (PPS) [1]

**PARA AVALIAÇÃO DOS ENCAMINHAMENTOS DA OFICINA**

**Realizada no dia 22/08**

**SPM**

Claudia Pilla Damasio  
Newton Burmeister  
Virginia M. Jardim

**DEP**

Vicente Rauber

**GP**

Lenora Ulrich  
Maria Etelvina Guimaraens

**SMT**

Carlos Eduardo Vieira

**CMPA / Assessores**

Marlova E. Finger (PT)  
Claudio Gutierrez (PPS)

**PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DAS PROPOSTAS DO PDDUA  
Realizadas em 08 e 09/09**

**SPM**

Blanda Bohrer [1]  
Breno Ribeiro [2]  
Cláudio Lago [1]  
Cléia H. Oliveira [1]  
Denise Pegoraro [2]  
Eliane Green [2]  
Eunice Beatriz Schwengber [2]  
Glenio Bohrer [2]  
Heloisa Helena da Silva [1]  
Humberto Hickel [2]  
Inez Pavlick [2]  
Jacqueline Menegassi [1]  
Ligia Klein Ebbesen [1]  
Luiz Fernando Rigotti [2]  
Mairis Cavalheiro [2]  
Maria Amália P. Chaves [2]  
Maria Eunice Araújo [2]  
Maria Regina Nordstrom [2]  
Maria Tereza Albano [2]  
Marilu Maraschin [2]  
Milton Cruz [1]  
Roberto Luiz Cé [2]  
Rogério Malinsky [1]  
Virginia M. Jardim [2]

**DEP**

Alvaro Pedrotti [1]

**GP**

Claudio Langone [1]  
Maria Etelvina Bergamaschi [1]

**SMAM**

José Guilherme Fuentefria [1]

**FLACAM / CEPA**

Eber Pires Mazzulo [2]  
Jorge H. Pérez [2]  
Rubén Pesci [1]

**PARA DISCUSSÃO DOS PROJETOS INCLUÍDOS NO 2º PDDUA E ENCAMINHAMENTOS  
Realizada em 10/09**

**SPM**

Clarice Coppetti  
Cléia H. Oliveira  
Maria Eunice Araújo  
Newton Burmeister  
Virginia M. Jardim

**Outros órgãos da Prefeitura**

**DEP**

Alvaro Luiz Pedrotti  
Augusto Damiani  
Vicente Rauber

**DMAE**

Jorge Konrad

**GP**

Lenora Ulrich

Maria Etelvina Guimaraens

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron  
José Guilherme Fuentefria

**SMT**

Carlos Eduardo Vieira

**FLACAM / CEPA**

Eber Pires Mazzulo  
Jorge H. Pérez  
Rubén Pesci

**CMPA / Vereadores**

Lauro Hagemann

**CMPA / Assessores**

Claudio Gutierrez (PPS)  
Marlova E. Finger (PT)

**SOBRE ÚLTIMA VERSÃO DO PROJETO DE LEI**

**Realizada em 07/10**

**SPM**

Claudia Pilla Damasio  
Cléia H. Oliveira  
Maria Eunice Araújo  
Virginia M. Jardim

**Outros órgãos da Prefeitura**

**DEP**

Vicente Rauber

**DMAE**

Jorge Konrad

**GP**

Lenora Ulrich  
Maria Etelvina Guimaraens

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron

**SMOV**

Francisco Thormann

**SMT**

Carlos Eduardo Vieira

**CMPA / Vereadores**

Guilherme Barbosa

**CMPA / Assessores**

Claudio Gutierrez (PPS)  
Mara Sasso (PT)  
Marlova E. Finger (PT)

**REUNIÃO DA COORDENAÇÃO GERAL DO CIDADE CONSTITUINTE**  
(entrega do projeto de lei 2º PDDUA, discussão e aprovação do texto)

**Realizada em 13/10**

**SPM**

Claudia Pilla Damasio  
Newton Burmeister  
Virginia M. Jardim

**GP**

Jaime Rodrigues (GRANPAL)  
Luciano Gregory Brunet (CRC)

**METROPLAN**

Maria Elisabeth Aguiar

**COP**

Laury Maciel Souza

**CMPA / Assessores**

Claudio Gutierrez (PPS)  
Ignez D'Avila (PT)  
Susana Castilhos (PT)

**AGAPAN**

Udo Mohr

**AREA**

Celso Bopp  
Ciro Clemik  
Edgar do Valle

**CIDADE**

Regina Maria Pozzobon

**IAB**

José Carlos P. da Rosa

**SINDUSCON**

Fernando Goldstein  
Ivânio Sanguinetti

**SOBRE ESTRATÉGIA DE QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL**

**Realizadas em 22,23/10 e 17/12**

**SPM**

Antonio Carlos Selmo [2]  
Blanda Bohrer [1]  
Breno Ribeiro [1]  
Carmen Dreyer [2]  
Claudio Lago [1]  
Denise Pegoraro [1]  
Eliane Green [1]  
Eunice Beatriz Schwengber [1]  
Gina S. Saffer [1]  
Glenio Bohrer [1]  
Heloisa Helena da Silva [1]  
Humberto Hickel [1]  
Inez Pavlick [2]  
Jacqueline Menegassi [3]  
Luiz Fernando Rigotti [2]  
Maria Eunice Araújo [1]  
Maria Regina Nordstrom [1]  
Maria Tereza Albano [2]  
Marilu Maraschin [1]



Newton Burmeister [1]  
 Roberto Luiz Cé [1]  
 Rosane Zottis Almeida [2]  
 Rosí da Silveira [1]  
 Virginia Olga Muzell Jardim [2]

#### **Outros órgãos da Prefeitura**

##### **DMLU**

Gisane Gomes [1]  
 Paulo Marcos A. Alves [1]

##### **GP**

Claudio Langone [3]  
 Maria Etelvina Guimaraens [1]

##### **GUAÍBA VIVE**

Renato Ferreira [2]

##### **SMAM**

Gustavo Trindade [2]  
 João Roberto Meira [3]  
 José Guilherme Fuentefria [1]  
 Sérgio A. M. de Moura [1]  
 Sílvio Botelho [1]

##### **FLACAM / CEPA**

Jorge H. Pérez  
 Rubén Pesci

#### **SOBRE PROJETOS ESPECIAIS**

##### **Realizadas em 23e 24/10**

##### **SPM**

Antonio Carlos Selmo [1]  
 Breno Ribeiro [1]  
 Carmen Dreyer [1]  
 Claudia Pilla Damasio [1]  
 Claudio Lago [1]  
 Denise Pegoraro [1]  
 Eliane Green [1]  
 Elisabeth Mann [1]  
 Elisabeth Riegel [1]  
 Eunice Beatriz Schwengber [1]  
 Glenio Bohrer [1]  
 Humberto Hickel [1]  
 Inez Pavlick [1]  
 Jacqueline Menegassi [1]  
 Luiz Fernando Rigotti [1]  
 Maria Eunice Araújo [2]  
 Maria Tereza Albano [2]  
 Rosane Zottis Almeida [1]  
 Ricardo Kerber [1]  
 Virginia M. Jardim [1]

##### **DEP**

Maria Graça Ilgenfritz [1]

##### **DMAE**

Jorge Konrad [2]

##### **GUAÍBA VIVE**

Renato Ferreira [1]

##### **SMAM**

João Roberto Meira [2]  
 José Guilherme Fuentefria [1]  
 Maria Cristina Lüdke [1]  
 Sílvio Botelho [2]

**SMOV**

Manoel Freitas [2]

**FLACAM / CEPA**

Rubén Pesci [1]

**PARA ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS SOBRE PROJETO DE LEI**

**Realizada em 12/11**

**SPM**

Blanda Bohrer  
 Carmen Dreyer  
 Cléia H. Oliveira  
 Eliane Green  
 Inez Pavlick  
 Maria Amália P. Chaves  
 Maria Tereza Albano  
 Marilu Maraschin  
 Newton Burmeister  
 Rommel Leal  
 Virginia M. Jardim

**FLACAM / CEPA**

Eber Pires Mazzulo  
 Jorge H. Peréz

**SOBRE CÓDIGO DE PROCEDIMENTOS REFERENTES AOS IMPACTOS URBANOS**

**Realizada em 13/11 (foram encontradas duas listas)**

**SPM**

Blanda Bohrer [1]  
 Breno Ribeiro [1?]  
 Claudio Lago [2]  
 Denise Pegoraro [1]  
 Eunice Beatriz Schwengber [1]  
 Gina S. Saffer [1]  
 Glenio Bohrer [1]  
 Heloisa Helena da Silva [2]  
 Humberto Hickel [2]Inez Pavlick [2]  
 Jacqueline Menegassi [1]  
 Luiz Fernando Rigotti [1]  
 Maria Amália P. Chaves [1]  
 Maria Regina Nordstrom [1]  
 Maria Tereza Albano [1]  
 Marilu Maraschin [2]  
 Ricardo Kerber [1]  
 Roberto Luiz Cé [2]  
 Rommel Leal [2]  
 Rosane Zottis Almeida [1]  
 Virginia M. Jardim [2]

**Outros órgãos da Prefeitura**

**DEP**

Luiz Felipe Roballo [2]

**PGM**

Isabel Davolli [1]

**SMAM**

Ana Maria Germani [1]  
Eduardo Carlos de Souza Britto [1]  
José Guilherme Fuentefria [2]  
Magda C. Sati A??? [1]

**SMIC**

José Carlos F. Gomes [2]

**SMT**

Delmar Cabreira Antonio [1]

**FLACAM / CEPA**

Jorge Pérez [1]

**SOBRE PROJETOS INTEGRADOS - 2º PDDUA**

Realizadas em 14, 21/11 e 04/12

**SPM**

André Kern [1]  
Blanda Bohrer [1]  
Breno Ribeiro [1]  
Carmen Dreyer [1]  
Clarice Copetti [1]  
Claudia Pilla Damasio [3]  
Claudio Lago [2]  
Cléia H. Oliveira [2]  
Denise Pegoraro [2]  
Eliane Green [3]  
Elisabeth Riegel [1]  
Eunice Beatriz Schwengber [2]  
Heloisa Helena da Silva [2]  
Hermes Consiglio [1]  
Humberto Hickel [1]  
Inez Pavlick [1]  
Jacqueline Menegassi [2]  
Liamara Liberman [2]  
Ligia Klein Ebbesen [1]  
Luiz Fernando Rigotti [1]  
Maria Eunice Araújo [1]  
Maria Tereza Albano [2]  
Marilu Maraschin [1]  
Mariane Ziegelman [1]  
Milton Cruz [1]  
Roberto Luiz Cé [1]  
Rommel Leal [2]  
Rosane Zottis Almeida [1]  
Virginia Muzell Jardim [1]

**DEMHAB**

Luiz Antonio Gomes [1]

**DEP**

Luiz Felipe Roballo [1]

**GP**

Lenora Ulrich [1]

**SMA**

Júlio Cesar Lopes Arantes [1]

**SMAM**

Ana Maria Germani [1]  
Hideraldo Luiz Caron [1]

José Guilherme Fuentefria [1]

**SMT**

Delmar Cabreira Antonio [1]

**FLACAM / CEPA**

Jorge H. Pérez [1]

Rubén Pesci [1]

**PARA ENCAMINHAMENTO SOBRE OS PROJETOS INTEGRADOS E FECHAMENTO DO TERMO DE REFERÊNCIA - COMISSÃO POLÍTICA DO 2º PDDUA**

**Realizadas em 26/11 e 18 /12**

**SPM**

Carmen Dreyer [1]

Clarice Copetti [1]

Claudia Pilla Damasio [1]

Cléia H. Oliveira [1]

Denise Pegoraro [1]

Eliane Green [1]

Eunice Beatriz Schwengber [1]

Newton Burmeister [2]

Virginia M. Jardim [2]

**CCS**

Ilsa do Canto [1]

Patricia Pessi [1]

**DEP**

Augusto Damiani [1]

Luiz Felipe Roballo [1]

**DMAE**

Eduardo Santa Helena [1]

**GAPLAN**

André Passos Cordeiro [1]

Ubiratan de Souza [1]

**GP**

Antonio Prado (CRC) [1]

Maria Etelvina Guimaraens [2]

**SMAM**

Hideraldo Luiz Caron [1]

Magda C. Satti Arioli [1]

Maria Cristina Lüdcke [1]

**SMF**

Arno Augustin [1]

Odir Tonolier [1]

**SMIC**

Cesar A Costa Rech [2]

José Luiz Moraes [2]

**SOBRE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E UMA NOVA ESTRUTURA PARA SPM**

**Realizada em 17/12**

**SPM**

Blanda Bohrer

Cléia H. Oliveira

Denise Pegoraro

Eunice Beatriz Schwengber

Jacqueline Menegassi  
Luiz Fernando Rigotti  
Maria Amália P. Chaves  
Maria Eunice Araújo  
Marilu Maraschin  
Virginia M. Jardim

**SMA**

José Alfredo F. Oliveira  
Júlio Cesar L. Abrantes

**FLACAM / CEPA**

Eber Mazzulo  
Jorge H. Perez  
Rubén Pesci

**PARA IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS CONFLITOS E DEFINIÇÃO DA PAUTA DE TRABALHO PARA  
JANEIRO – FEVEREIRO 1999****Realizada em 18/12****SPM**

Eunice Beatriz Schwengber  
Elisabeth Riegel  
Maria Eunice Araújo  
Claudio Lago  
Maria Tereza Albano  
Breno Ribeiro  
Roberto Luiz Cé  
Glenio Bohrer  
Marilu Maraschin  
Newton Burmeister

**DMLU**

Paulo Marcos A. Alves  
Gisane Gomes

**SMAM**

Ana Maria Germani  
Magda C. Satt Arioli  
César A. Perotto

**SMIC**

Cesar Acosta Rech

**FLACAM / CEPA**

Rubén Pesci  
Jorge H. Perez

## **ANEXO 6 – TESTEMUNHOS - ROTEIRO DE QUESTÕES**

- 1.**No processo de elaboração de PDDUA, o Senhor(a) representava alguma instituição, entidade ou organização?
- 2.**Como o Senhor(a) viveu esta experiência? Em que momentos, por quanto tempo e de quais "espaços" – oficinas, reuniões temáticas ou regionais, grupos de trabalho, etc. – participou?
- 3.**O processo de elaboração do PDDUA de fato proporcionou momentos e espaços de participação ao cidadão, a instituições em geral, ao Senhor(a) em particular?
- 4.**Quais as atividades mais importantes nas quais o Senhor(a) participou durante a elaboração do PDDUA?
- 5.**Quais temas interessaram ao Senhor(a), a sua instituição, entidade ou organização durante a elaboração do PDDUA?
- 6.**O Senhor(a) (ou sua instituição, entidade, organização) encaminhou/defendeu propostas durante a elaboração do PDDUA? Que propostas eram estas? Em que momento? Em qual espaço?
- 7.**Alguma questão ou tema que o Senhor(a) considera relevante não foi tratado no processo de elaboração do PDDUA – ou foi, mas de maneira que julga insuficiente?
- 8.**Como o Senhor(a) avaliou, na época, o processo de elaboração do PDDUA? Como o avalia atualmente?
- 9.**Qual o significado para o Senhor(a) do tempo que disponibilizou no processo de elaboração do PDDUA?

## ANEXO 7 - TESTEMUNHOS

### TESTEMUNHO 1 - ANGÉLICA MIRINÃ

Entrevista concedida no dia 18 de abril de 2007

---

Rrepresentante da Central de Movimentos Populares de Porto Alegre e da Associação de Moradores da Vila Renascença, ex-conselheira do Orçamento Participativo - Região Centro. Na época representava o OP e Associação de Moradores da Vila Renascença

---

“No processo de elaboração do Plano Diretor eu representava a Associação de Moradores da Vila Renascença. Também fui incumbida pelos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo da Região Centro de participar nessa discussão.

Essa experiência foi vivida durante cerca de três anos. Os espaços [dos quais] participei foram divididos em reuniões, oficinas e grupos de trabalho temático, sempre com o enfoque da discussão voltado à forma de pensar e de como enxergava o movimento popular comunitário.

Tivemos a oportunidade de apresentar a nossa posição [sobre] como nós víamos a cidade, [como pensávamos] a regularização fundiária (que na época era um processo no qual as comunidades estavam muito envolvidas). Nós deveríamos defender propostas envolvendo áreas centrais para a nossa moradia e também a regularização de vilas da região central de Porto Alegre.

[Assim,] foi um processo em que se apresentou o parecer do movimento social, [como enxergávamos] os mecanismos que deveriam ser de proteção social, como o Plano Diretor e outros.

Acho que foi um momento muito rico, que nos proporcionou crescimento e aprendizado. Eu dizia uma frase e [era até] questionada por isso, [por ter uma] preferência maior pelo Plano Diretor do que pelo Orçamento Participativo. Apesar disso, no Orçamento Participativo [havia] recursos do orçamento público da Prefeitura, que eram disputados pela comunidade. [Isso] era algo que podia demorar, mas que era viável e dava retorno financeiro e prático. A diferença em relação à discussão do Plano Diretor é que iríamos construir políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, implementadas a partir de um processo de aprovação coletivo e que, durante muitos anos, poderiam ser visualizadas no decorrer do tempo. E, essa coisa da gente enxergar a cidade, poder planejar a cidade, poder construir o processo de organização do bairro onde a gente mora, do lazer, da cultura, de onde vão ser construídas as escolas, de onde vão ser construídos os equipamentos essenciais pra vida da gente. [Tudo isso] era muito interessante, muito apaixonante.

Acho que das atividades mais importantes, [a] que me marcou especialmente foi o espaço propiciado de discussão com técnicos, representantes do governo, pessoas-chave do processo. No entanto, essa era uma relação difícil, tanto pra nós quanto pra eles, porque nós na verdade não tínhamos um preparo suficiente para dialogar. Estávamos em busca do conhecimento, do aprendizado para defender as nossas propostas, com teoria, com conhecimento para poder discutir de igual para igual. E os técnicos também tinham dificuldades de se relacionar com o movimento social. Talvez por falta de preparo, por falta de costume também, porque não era uma coisa comum o movimento social organizado estar discutindo possibilidades de mudanças de regras e de leis, que há muitos anos eram parte da ordem social vigente. E não seria o movimento social que teria esse poder de fazer algo diferente e conseguir mudar realmente a vida das pessoas.

Na época se acreditava que quem tinha poder para isso eram os políticos eleitos pela população e os poderes, pois era o Estado, que estava lá empossado pela população, que podia discutir. Porém, a gente mudou essa realidade com essa oportunidade que tivemos, com o aprendizado também, que veio das associações de moradores, da nossa participação no movimento social, e da abertura para a elaboração participativa do Plano Diretor.

Gostaria ainda de acrescentar mais sobre a questão do técnico. Outra forma que dificultava muito é que havia certo preconceito também na forma de perceber os movimentos, como os que não tinham conhecimento suficiente pra fazer o embate e o debate. E, também em relação às nossas demandas, que eram consideradas atividades práticas (vinculadas às necessidades básicas, imediatas e não do planejamento), que vinham lá do movimento, da forma como a gente estava enxergando a organização da comunidade, de como estava se dando a regularização fundiária. Soma-se ainda o fato de que os técnicos não se dispunham a ir até o local e conhecer junto a nossa realidade, [além de] participar desse processo. [Tudo] isso dificultava muito a relação e o diálogo.

Porém, mesmo com essas dificuldades, aconteceram reuniões da Prefeitura com as comunidades. Nós dividíamos as discussões do Plano Diretor por regiões do Orçamento Participativo

e cada região tinha reuniões periódicas em que se desenvolviam atividades para um aprendizado. Isto era feito em conjunto com o governo. A gente trouxe a vontade que a gente tinha, a necessidade que a gente tinha. E o governo abriu as portas, foi solidário, construiu junto com a gente.

Ainda sobre a relação com os técnicos, na verdade a gente achava que os caras eram os poderosos, os senhores do saber, e que a gente nunca poderia questionar, nem conversar, nem trocar idéias. [Que] não seria possível esse diálogo. E a gente também se enganou. [Vimos que conseguimos] abrir essas portas. E foi com um pouco de dificuldade que esta relação se desenvolveu, mas eles se dispuseram também a fazer esse diálogo com a gente, e a gente aprofundou o processo no sentido do aprendizado e, acredito, eles também aprenderam conosco.

As nossas propostas vinham do Orçamento Participativo. [Esse era realmente o espaço] que organizava mais na época, que discutia mais essas questões. Mas nós também tínhamos as Associações de Moradores, que na época também eram muito articuladas, que discutiam o processo da regularização fundiária, que era na época um dos temas prioritários do Orçamento Participativo e das comunidades. E lá a gente conseguia organizar essa discussão e levantar as prioridades, levantar as demandas, a forma como o movimento via a questão fundiária, a questão da terra, da posse, da propriedade.

Eram embates interessantíssimos, inclusive essa questão da posse e da propriedade mobilizou várias entidades, ONGs, para a montagem de cursos de formação voltados ao movimento social, para conhecer legislação e entender o processo mais profundamente. Então era uma demanda que nós levávamos para o Plano Diretor, mas era organizada, debatida, elencada e priorizada.

A apresentação de nossas propostas aconteceu em vários momentos: no Congresso da Cidade, nos grupos temáticos e no próprio Orçamento Participativo. Houve uma rede, uma relação em rede, que funcionava, porque na época o movimento social estava forte, estava mobilizado, e tinha condições de acompanhar esse processo. E o governo também, da Prefeitura, era um governo democrático, popular, que abria as portas para a discussão, e aceitava a nossa participação.

Essa postura do governo municipal nos ajudou a enfrentar os desafios e a levar nossas propostas. É o que se fala sobre vontade política, que realmente ela funciona. Para fazer esse tipo de debate, de discussão, de aprofundamento das idéias, das demandas e do processo de contribuição que a população pode dar à sociedade, tem que ser a partir de um governo que realmente seja parceiro, que acompanhe, que esteja junto, que abra as portas para a discussão, que seja democrático, e que tenha vontade política.

Uma questão, entretanto, me parece que por falta também de conhecimento na época, se deixou de trabalhar melhor: o levantamento de áreas públicas ociosas, abandonadas, que poderiam ser viabilizadas para fins de regularização fundiária. Inclusive para a implantação do banco de terras, do fundo de desenvolvimento habitacional, porque nós teríamos avançado mais se nós tivéssemos em mãos outros instrumentos, como o caso do banco de terras, nos auxiliaria na definição de áreas para as comunidades, mesmo para as vilas que estavam em áreas de risco, que deveriam ser reassentadas.

Porque na época, além de discutir o orçamento público da Prefeitura, também estávamos iniciando [um] processo de busca de financiamentos populares para a aquisição de terra e moradia. Então, se a gente tivesse aprofundado ou dado continuidade àquela organização que a gente tinha no Plano Diretor, que ao cessar o processo a gente meio que perdeu, talvez tivéssemos avançado em questões bem importantes, e que levarão anos para serem reconquistadas.

Para além dessas questões, aquele processo marcou muito a minha participação popular, porque presenciei a realização de [coisas, frutos] de nossa participação. Aconteceram leis, aconteceram instrumentos que foram elaborados a partir daquela discussão. Eu posso dar o exemplo das próprias AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), que durante o processo do Plano Diretor se chegou ao entendimento de [que deveria tornar diferenciadas algumas áreas na cidade de Porto Alegre, para fins de regularização fundiária.]

Isso realmente aconteceu, a gente participou, colocamos nossas idéias, trouxemos nossas demandas, elas foram para o papel, e depois elas se tornaram realidade na vida social das pessoas. Inclusive na nossa própria comunidade, a questão das aberturas dos acessos com uma metragem menor, porque na verdade a gente não poderia cumprir aquelas antigas medidas, que tinham sido elencadas na época, até porque era outra realidade. Então, a regularização fundiária da nossa [comunidade se] deu a partir de uma nova visão da malha urbana, da organização da viabilidade urbanística e de como regularizar vilas ocupadas, irregulares, em que se têm muitas pessoas e pouco espaço.



Então, isso foi [uma realidade e nos gratificou muito], porque a gente realmente sentiu que contribuiu para o processo de melhoramento da cidade. Não foi só para as vilas que melhorou, melhorou também para os bairros de classe média.

Nós moramos, por exemplo, no Menino Deus. E o bairro também conseguiu diferenciar algumas questões, até aumentando um pouco o número de pavimentos para construção de apartamentos para classe média. Em algumas vias estruturais, também o *shopping center* que foi construído.

Foi um processo muito gratificante, no qual me senti parte dele, um processo que realmente nos fez acreditar que vale a pena a participação popular.

A partir disso, os anos foram passando e, é claro, a cidade cresceu, os entendimentos se modificaram, os governos mudaram, e realmente essa nova revisão do Plano Diretor nos surpreendeu porque ela foi muito diferente do momento de sua elaboração no qual participamos.

Inclusive, pessoas que contribuíram na elaboração do Plano Diretor de 1999 não foram chamadas. Não houve nenhum fórum de discussão. As ONGs claro, que estavam acompanhando o processo, nos chamaram para nos alertar e discutir o assunto, mas já com um papel de entidade, não como governo. E realmente acho que nós estamos perdendo muito com o processo sendo fechado desta forma.

Na época em que ocorreu a elaboração do Plano Diretor de 1999, a gente conheceu, por exemplo, o pessoal do SINDUSCON, do Sindicato de Engenharia, de Arquitetura. Realmente [vimos que havia] pessoas dentro dessas instituições que não conheciam o movimento social [e não o entendiam]. Mas, a partir do processo do Plano Diretor nós conseguimos nos relacionar. Realmente houve pessoas dessas instituições, dessas entidades, que colaboraram com as nossas propostas para as comunidades mais carentes, e nós também tivemos como voltar o nosso olhar para as demandas de outros grupos sociais que também faziam bem para a cidade. Acho que se teve uma relação bem fraterna e bem inteligente, de parceria [que até nos surpreendeu.]

Eu iniciei o processo trabalhando como faxineira e doméstica. Na época eu acompanhava o Orçamento Participativo também. Depois eu consegui um trabalho como assessora comunitária, e, claro, daí eu tinha como me organizar melhor.

Mas sempre foi um processo muito proveitoso, muito interessante, onde eu aprendi muito, me qualifiquei muito. Junto ao processo do Orçamento Participativo, acho que teve um efeito mais [qualificador] na minha construção como participante de movimento social. Isso porque eu podia enxergar tanto a questão de investimento público, os recursos, como também a gestão da cidade – a organização da cidade, os vínculos, de como os grupos viviam, moravam, quais eram as leis e quais eram os instrumentos legais da estrutura da cidade – e a participação popular. Então, foi muito interessante esse processo, [pois] acho que o meu crescimento foi bastante gratificante. Eu lembro sempre disso, acho que foi muito bonito, e agradeço muito por poder ter tido essa oportunidade.

Eu quero também elogiar o trabalho das entidades, das ONGs, que nos acompanharam, de alguns técnicos que estiveram conosco, que foram fundamentais pra esse aprendizado e pra que nós pudéssemos crescer juntos. Acho que se todos os processos de governo, de poder, pudessem compartilhar esse tipo de informação e conhecimento do movimento social, talvez o nosso mundo fosse bem melhor.

Então acho que entidades como a FASE, o CIDADE, o CAMP, o SAJU, que estiveram conosco (agora não sei se vou esquecer alguém), o próprio SINDUSCON, e ainda a sociedade de Engenharia e Arquitetura. Acho que realmente eles queriam que isso acontecesse, estiveram se [disponibilizando] e contribuindo. Acho que a gente tem que dar os parabéns para todos nós, mas eles, com todo o conhecimento, tiveram paciência de nos esperar, para que a gente pudesse alcançar também o conhecimento e construir esse processo.”

**TESTEMUNHO 2 - CLÁUDIO GUTIERREZ**

Questionário recebido por e-mail em 3 de julho de 2007

---

Assessor parlamentar na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, no período de 1989 até 2001, em que assessorou na elaboração da Lei Orgânica (1990), na aprovação das leis complementares da reforma urbana e na relatoria geral do Projeto de Lei do Plano Diretor de Porto Alegre. Trabalhou de 2001 até 2002 na Secretaria de Planejamento e Coordenação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, na Divisão de Desenvolvimento Urbano, assessorando municípios de pequeno e médio porte na aplicação do Estatuto da Cidade. Desde 2003 atua como consultor na área de desenvolvimento urbano.

---

"[Eu representava] o gabinete do PCB (PPS a partir de 1991), que tinha como único vereador o jornalista Lauro Hagemann. Eventualmente representava o Diretório Municipal.

Todo o processo se inicia com a Lei Orgânica Municipal aprovada em 1990. Citaria como contribuições importantes e como desdobramento da Lei Orgânica, a aprovação de leis complementares como a Lei do Direito Real de Uso, aprovada em 1991; o pacote aprovado no final de 1993 e início de 1994; a Lei Complementar 315, do Solo Criado; a Lei Complementar 312, sobre o parcelamento e a edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; alterações no capítulo do parcelamento do solo do 1º PDDU, introduzindo o lote de testada mínima e área mínima de 125 m<sup>2</sup>; a Lei da instituição de AEIS (Áreas de Especial Interesse Social); a Lei complementar do Banco de Terra e a Lei Complementar do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD). Muitas destas leis tiveram a participação importante do Gabinete do Vereador Lauro Hagemann.

Podemos considerar o processo de elaboração [do PDDUA] a partir do final da Lei Orgânica. Mas talvez seja mais correto localizá-lo no 1º Congresso da Cidade, Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, em 1993. Neste sentido foi um processo com muita participação. No processo do Plano Diretor se abriu espaço para a participação popular e para a sociedade civil durante os grupos temáticos. A participação foi boa, mas não foi massiva. Houve tentativas de levar as discussões ao Orçamento Participativo, mas o resultado não foi satisfatório, talvez pelo caráter eminentemente técnico como as questões foram tratadas. Durante a tramitação a participação se deu através de instituições da sociedade civil, como IAB e organizações de bairros de camadas médias, como os bairros Três Figueiras e Menino Deus. Esta participação foi um embrião dos movimentos denominados "Viva", que tiveram intensa participação do processo de revisão do Plano que tramita atualmente.

O gabinete do Lauro participou em todo o processo. Na condição de chefe de gabinete participei do primeiro e segundo Congresso da Cidade e da relatoria geral do Plano – havia três relatorias e uma geral.

Tínhamos uma visão do processo a partir de idéias do Professor e Urbanista Demétrio Ribeiro, e discussões no Partido que ainda vinham da época do PCB. No geral, era buscar que o município tivesse gerenciamento do processo urbano através de instrumentos como o Solo Criado, que permitiria a apropriação de parte da valorização imobiliária e aplicação do parcelamento compulsório e IPTU progressivo no tempo. Isto, associado à regularização fundiária que estava em curso (Lei Complementar 242 e AEIS), ao Banco de Terra, ao Fundo Municipal e ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), permitiria uma reserva estratégica de áreas para habitação e um vigoroso programa de habitação popular.

Houve um consenso de não tocar nos temas das outras Leis Complementares, como a do IPTU progressivo e pequenas alterações nas AEIS. A discussão mais pesada foi sobre o solo criado e os índices. Nós lutávamos para a manutenção dos índices em seus patamares, pois entendíamos que em geral eram bastante baixos. [No processo foi feito um cálculo pelo Planejamento de uma média. Essa média foi muito questionada, pois principalmente o modelo espacial com seus corredores e um envelope construtivo que permitia aos prédios construir nas divisas laterais do terreno até 45 m (na verdade, é mais complexo, pois a base em certos casos ocupava 90% e podia chegar a 18 m e o corpo da edificação devia obedecer dois afastamento, um de fundos, de 10 m, e outro de frente, de 4 m), embora aprovado no 2º Congresso da Cidade].( veja se o sentido foi mantido, pois está bastante confuso o original). Nós tivemos uma proposta crítica a este modelo. O Plano Diretor é retirado da Câmara, e quando retorna, volta com uma proposta híbrida, entre um modelo modernista e o que havia sido proposto. A base, por exemplo, é mantida. Durante o processo de discussão do Plano Diretor, nós, Gabinete Lauro Hagemann, fizemos um acordo tácito com o SINDUSCON. Os índices eram mantidos, mas apoiaríamos a reivindicação de mais altura.

Foi um processo muito rico e contraditório. De nossa parte [houve] certo processo de frustração pelo conjunto articulado de propostas que não foram levadas a bom termo. O próprio solo criado não resultou em apropriação de parte significativa da renda fundiária, talvez se deslocando da propriedade fundiária para a construção civil, mas não alimentando um projeto de habitação popular. Não acompanho o processo de revisão em curso. No entanto, vejo que no processo de discussão do PDDUA a questão dos índices saiu do debate. Foi aprovada a liberação de sacadas iguais a 20% da área do imóvel, aumentando os índices privados significativamente. A discussão centrar-se apenas nas alturas é uma falta de visão do que incorpora renda e valor [ao] processo de edificação. A divisão entre camadas médias, agrupadas nos movimentos "Viva", e o movimento popular levou a derrotas significativas. É necessário unificar campos que não são antagônicos.

Dediquei] tempo integral [ao processo], pois era funcionário do Gabinete do Vereador Lauro Hagemann. Em alguns momentos atravessávamos noites, consolidando tabelas em cadernos com as propostas em discussão.”

**TESTEMUNHO 3 - IVÂNIO SANGUINETTI**

Questionário recebido por e-mail em 07 de maio de 2007

---

Arquiteto Urbanista, formado pela UFRGS em 1982, empresário, diretor da Sanguinetti & Saffer Arquitetura e Construções Ltda., diretor técnico da Comissão de Indústria Imobiliária do SINDUSCON-RS (à época), membro da Comissão Consultiva do Código de Obras de Porto Alegre (CCCE), membro da Comissão Consultiva de Prevenção de Incêndio de Porto Alegre (CCPI).

---

“Eu representava o SINDUSCON-RS, como associado, fazia parte da Comissão da Indústria Imobiliária (CII), um dos grupos temáticos que compõe o sindicato.

Eu considero que participei bastante de todo o processo de discussão do Plano Diretor de Porto Alegre, de seu início até a promulgação do PDDUA em 1999. No início foi muito superficial, motivado apenas em função da minha atividade profissional de arquiteto. Historicamente o primeiro evento, organizado pela Prefeitura, foi em junho de 1993: Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, consolidado em dezembro deste mesmo ano, no 1º Congresso da Cidade, quando foi editada a Carta de Porto Alegre, sinalizando a necessidade de repensar o seu Plano Diretor, a então Lei Complementar 43/79, conhecida como 1º PDDU. Acho que “o jogo” começou aí. Efetivamente, a partir do ano de 1995, na instalação dos grupos temáticos, meu envolvimento e participação foram se intensificando. Meus interesses sempre foram técnicos, de procurar soluções, de compatibilizar anseios com necessidades e realidade. Procurei me envolver nesta linha de contribuição.

No início, os espaços eram restritos e difíceis. A cultura da participação não era entendida (ou aceita) por todos os “protagonistas” envolvidos. Havia muito preconceito entre os setores técnicos em discutir com a população questões urbanísticas. Era visível, principalmente entre os membros do IAB e de alguns técnicos da SPM, o desconforto em alguns fóruns de participação. Por outro lado, o despreparo, ou melhor, o desconhecimento de muitos envolvidos nos debates tornava as discussões infrutíferas e até mesmo hostis. Minha entidade percebeu desde o início que o que estava sendo oferecido era a oportunidade, até então inexistente, de participar de forma objetiva e clara, para defender seus interesses legítimos, sempre pautados pelo bem da cidade, pelo desenvolvimento sustentável e pela qualificação do espaço construído. O 1º PDDUA tinha em seus mecanismos o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que era composto por representantes do próprio executivo, representantes de entidades de classe (com nominata fixa por lei), do qual o SINDUSCON-RS não fazia parte, e de apenas um representante da comunidade. Portanto, minha entidade não tinha espaço formal, no PDDU, para exercer sua representatividade, como agregador das empresas incorporadoras e construtoras da cidade.

Eu sempre me senti com muita liberdade e principalmente com muitas oportunidades ao participar deste novo processo. Embora minha participação fosse amparada institucionalmente, através da minha entidade representativa, a dedicação era pessoal e voluntária. Mas não era fácil, principalmente conciliar horários de reuniões que coincidiam com minha atividade laboral e algumas vezes com as de lazer e com a família. Ainda bem que minha entidade tinha vários representantes e podíamos nos dividir e revezar. Acho que as condições de participação para os cidadãos e as entidades foram dadas. Talvez tenham faltado espaços mais generosos na mídia na divulgação e na convocação das reuniões e grupos de trabalho. Talvez o caráter ideológico partidário imposto pelo executivo tenha afastado alguns segmentos sociais e tenha arrebatado outros. O governo da época utilizou os mesmos recursos e técnicas apreendidas do Orçamento Participativo, era uma continuidade deste outro processo que já tinha uma cultura e expressão própria. Era fácil prever, mesmo para um leigo, que a participação popular no desenvolvimento urbano daria muitos dividendos políticos ao executivo, ou seja, ao condutor deste processo. O processo focava a ampliação das bases, ou seja, do número de pessoas que se comprometeriam com os resultados do processo, ou seja, comprometidos com o projeto do executivo.

Participei dos grupos temáticos ao longo de 1995 (GT3.1, GT3.2 e principalmente no GT3.4), do 2º Congresso da Cidade em dezembro de 1995, de alguns debates [públicos] no ano de 1996, no acompanhamento do projeto de lei entregue na Câmara em setembro de 1996, nas oficinas realizadas no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento após a retirada do projeto de lei do 2º PDDUA pela administração do prefeito Raul Pont no primeiro semestre de 1997, nas discussões polêmicas sobre os dispositivos de controle entre entidades técnicas, UFRGS, técnicos da SPM e FLACAM, e em diversas reuniões na Câmara Municipal, acompanhando seus debates e votações de emendas até a aprovação do atual PDDUA no final de 1999.

Minha entidade sempre teve como bandeira, perante às questões do PDDUA, as seguintes questões que refletiriam nos seguintes temas principais: densificação para aproveitamento da infra-

estrutura instalada; desilitização do acesso à moradia a todas camadas sociais; flexibilização e clareza das regras e da legislação; desenvolvimento social econômico de Porto Alegre; solo criado como instrumento regulador e financiador dos programas de habitação de interesse social, entre outras.

Minha entidade defendeu e encaminhou diversas propostas. [Foram muitas. Contribuímos] em todos os espaços possíveis durante todo o processo, do âmbito do executivo, na elaboração do anteprojeto de lei, até o legislativo nas discussões na Câmara de Vereadores. Seria difícil enumerá-las. Mas elas versavam sobre as questões enumeradas na pergunta anterior.

O PDDUA não resolveu diversos problemas que afetam a nossa cidade, [pois] talvez não seja instrumento suficiente, talvez o tempo não tenha sido o suficiente, mas sei que é um instrumento valioso de política urbana quando bem aplicado e respeitado. A cidade deverá discutir mais para encontrar caminhos com mais êxito para tirar as sete estratégias do PDDUA do papel. Infelizmente a cidade continua a “fomentar” loteamentos clandestinos e cada vez mais famílias encontram-se “favelizadas”, ocupando locais de risco ou invadindo reservas ambientais. Esta mazela diz respeito a todos, todos são responsáveis, esta é a cidade que foi e que está sendo produzida pelos porto-alegrenses.

Eu hoje considero que o PDDUA deveria ter incluído efetivos instrumentos que operacionalizariam melhor os mecanismos de controle, participação e planejamento da cidade. Até hoje, o chamado “planejamento participativo” não está regrado nas instâncias das regiões de planejamento e é confundido com o Orçamento Participativo. Até hoje, o governo não conhece a infra-estrutura instalada no município e, portanto, não tem condição de gerenciá-la, o que põe em risco o controle de densificação e o sistema de avaliação do desempenho urbano. Cadê o sistema de geoprocessamento e de informação de Porto Alegre?

Uma das principais características do PDDUA é o de gerenciamento do desenvolvimento da cidade (visão a curto e médio prazo) – e neste quesito foram criados diversos instrumentos. Por outro lado, a característica histórica dos planos diretores sempre foi de enfatizar o planejamento do desenvolvimento urbano (visão de longo prazo). Infelizmente, a situação encontra-se em desequilíbrio, ao adquirir características de gerenciamento, que incluem a necessária participação da comunidade. O planejamento foi relegado a um plano tão ínfimo que pouco se percebe hoje. Tudo que indicaria planejamento foi relegado a regramento posterior ou à formação de estudos específicos que não aconteceram, pelo menos não de forma convincente. Cadê a revitalização da área central e do 4º distrito? Cadê o planejamento da estrutura viária (perimetrais)? Cadê os planos que viabilizariam as estratégias de desenvolvimento? Porque o “urbanizador social” não aconteceu na prática, embora o regramento tenha sido criado?

O pior é que o Estudo das Cidades, embora seja uma legislação importante, necessária e fundamental, veio ainda mais enfatizar a primazia do gerenciamento do desenvolvimento urbano nos planos diretores das cidades. A meu ver, quando o peso do gerenciamento e do planejamento se equilibrar e houver complementação, teremos uma condução melhor nas questões urbanísticas e de desenvolvimento para Porto Alegre.

A avaliação do processo à época é igual à que eu avalio hoje. Foi um processo desgastante, [mas] enriquecedor. Todos que se envolveram ganharam. Todos saíram com a sensação que no final o possível foi realizado.

Foi muito custoso, disponibilizei muito tempo, certamente muito mais tempo do que eu tinha imaginado que poderia disponibilizar. Mas o processo foi envolvente e muito rico de experiências válidas, profissionalmente e [ao] nível pessoal. O processo e principalmente o tema em si criaram um comprometimento que foi difícil largar ou relaxar. No final, contabilizando tudo, foi proveitoso e muito válido.”

**TESTEMUNHO 4 - JACQUELINE MENEGASSI**

Texto enviado por e-mail em 02 de julho de 2007

---

Arquiteta. Coordenou o GT 4.0 Subsídios para Política Habitacional, no processo de elaboração do PDDUA. Especialista e Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela FLACAM - Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales – Argentina. Trabalhou na diretoria técnica da COHAB (1997-1990). Foi Coordenadora de Urbanização e Regularização Fundiária (1992-1995), do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre. Foi diretora do Departamento e Coordenadora de Regularização Fundiária e Reassentamento, da Secretaria de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (2000-2002). Desde 2003, é consultora na área de planejamento urbano e política habitacional, tendo participado entre outros da elaboração do Plano Diretor de Chapecó e da realização de estudos e de cursos de capacitação na área habitacional. É professora do Departamento de Urbanismo da Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS.

---

“Eu trabalhava no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), coordenando o Programa de Regularização Fundiária, inserida e comprometida, portanto, no debate sobre a inclusão das vilas populares à cidade. Minha participação na reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre inicia quando o movimento popular e ONGs ligadas à questão da moradia, em audiência pública realizada em março de 1995 (evento que marca o início do processo participativo no debate do Plano Diretor), entendendo não contemplada a temática habitacional na proposta metodológica apresentada pela Secretaria de Planejamento Municipal, demandam pela constituição de mais um grupo de trabalho, o GT4 – Subsídios para a Política Habitacional, grupo que eu viria a coordenar no período de maio a dezembro de 1995, ficando também responsável pela compatibilização dos seus resultados junto aos demais grupos e o acompanhamento da formulação do primeiro projeto de lei que ocorreu ao final do ano seguinte (1996?). No ano de 1997 o debate ocorreu dentro da Câmara dos Vereadores, processo em que minha participação pode ser considerada eventual.

Este fato, a forma com se dá a criação do GT4, é representativo do entendimento que predominava na Prefeitura Municipal, em especial na Secretaria de Planejamento em relação ao tema da habitação de interesse social e das vilas populares: a invisibilidade da cidade informal para o planejamento urbano, fruto de uma concepção setorializada das políticas urbanas e bastante tradicional de plano diretor, e do atendimento da demanda por moradia via políticas de produção altamente subsidiadas. O Programa de Regularização Fundiária existia desde 1989, e os trabalhos para sua implementação vinham disputando fortemente os novos conceitos e conteúdos introduzidos pela agenda do Fórum Nacional da Reforma Urbana e consolidados pela Lei Orgânica Municipal. A oportunidade de inserir este debate no processo de revisão do Plano Diretor veio mais da participação, através das vilas que demandavam regularização e consolidação dos assentamentos informais, do que de uma proposta institucional. O GT4 surge, portanto, comprometido com a participação popular, com a inclusão das vilas informais à cidade e com a democratização do acesso à moradia; mas visualizado pelos demais grupos como “fora de lugar”. O argumento era de que a política habitacional, ou “promover habitação para os pobres”, era uma questão de recursos e não de Plano Diretor. Neste contexto institucional iniciam os trabalhos.

A metodologia proposta pela SPM estabelecia as instâncias e procedimentos para a participação da sociedade e das comunidades no processo de revisão do Plano Diretor. Além da coordenação geral que incluía representantes da sociedade organizada, dos seminários e audiências públicas previstos para a compatibilização dos diagnósticos e das propostas, os grupos de trabalho deveriam, durante esta primeira fase de estudos e propostas setoriais, incorporar nos trabalhos a cidadania, promovendo uma participação aberta aos segmentos da sociedade organizada, mas também às representações das comunidades em geral.

O GT4 para atingir tal finalidade estabeleceu sua sistemática de trabalho a partir da formação de dois grupos. Um grupo que efetivamente realizaria os trabalhos, chamado de grupo fixo e formado por representantes de diversas secretarias da PMPA (SMF, CRC, DEP, DEMHAB, SPM, etc.), com representações de outras instituições e esferas governamentais (COHAB, UFRGS, Câmara de Vereadores) e não governamentais – ONGs vinculadas ao tema (Fase e Cidade). Este grupo se reunia duas vezes por semana tendo como atribuição produzir o diagnóstico, debater e encaminhar propostas para serem incluídas na nova lei sobre a questão habitacional.

A formação do segundo grupo, também estabelecida desde o início, se deu com o objetivo de promover a participação social e comunitária. O grupo ampliado, conforme foi denominado, se reunia quinzenalmente para tomar conhecimento do trabalho realizado pelo grupo fixo, debater os conteúdos apresentados e complementá-los. Sua atribuição não era exatamente “a aprovação” do realizado pelo

grupo fixo, mas o debate, revisões e complementações; depois se acordavam procedimentos em relação ao debatido e novos encaminhamentos para a continuidade do trabalho do grupo fixo. A coordenação do GT se responsabilizava por preparar previamente os conteúdos a serem debatidos e/ou elaborados nas reuniões do grupo fixo e os conteúdos a serem levados ao grupo ampliado.

Avaliando o processo participativo desta etapa, o GT4 foi o grupo que, de fato, observou a metodologia participativa proposta, criando condições efetivas para a participação dos diversos segmentos nos dois grupos.

No grupo fixo, além da sistemática de reuniões, atividades específicas eram distribuídas e elaboradas pelos integrantes do grupo. A produção dos conteúdos foi realizada com o trabalho de todos, sendo fundamental a presença dos segmentos que já vinham atuando para a consolidação da legislação aprovada a partir da Lei Orgânica Municipal – as ONGs presentes, a representação da Câmara de Vereadores. O principal desafio do grupo foi compreender a interdisciplinaridade das políticas de solo e articular as potencialidades dos novos instrumentos urbanísticos. Este foi um importante espaço para consolidar parceiros dentro dos demais setores da Prefeitura Municipal, comprometendo-os com a inclusão urbana das comunidades mais pobres, e construir propostas que ampliassem as condições de acesso dos pobres à cidade formal. Ainda que não houvesse divergências no grupo quanto às propostas da reforma urbana, este era um tema ainda pouco assimilado e estruturado por alguns setores institucionais. A legislação até aquele momento aprovada – CDRU, Banco de Terras, AEIS, Solo Criado, FSP, havia seguido a pauta do FNUR. Conformava-se a oportunidade de incidir sobre a visão de planejamento e de cidade que predominava. Este era o entendimento do grupo – a disputa pela reforma urbana. Era necessário consolidar esta concepção no novo Plano, e a produção se deu em torno desta estratégia.

O grupo ampliado também cumpriu o cronograma de reuniões estabelecido, particularmente porque foram viabilizados o horário e o local mais adequados ao objetivo da participação comunitária. As reuniões foram realizadas à noite e na sede da Prefeitura para facilitar o acesso das comunidades. O movimento popular que militava pela regularização fundiária foi um dos principais participantes desta etapa, consolidando dentro do grupo ampliado os conteúdos pertinentes que conferiam melhores condições de viabilizá-la.

Ainda que não houvesse, na metodologia participativa proposta pela SPM, uma etapa de capacitação da sociedade para a elaboração do Plano (aos moldes do que ocorreu nos processos mais recentes de elaboração dos Planos Participativos orientados pelo Ministério das cidades) as ONGs, a militância partidária e a universidade atuavam na capacitação do movimento para a demanda da regularização fundiária. Isto permitiu que a participação popular se desse com um grau significativo de entendimento em relação a este tema. Na verdade o grupo ampliado também tinha entre seus objetivos aproveitar a mobilização existente em torno da regularização fundiária e aprofundar o entendimento da questão habitacional e da gestão urbana com as lideranças e representantes das comunidades.

Diferente do que ocorreria em relação a outros temas, como aqueles tratados nos grupos de estruturação urbana, por exemplo, onde não havia qualquer capacitação nem previamente, nem durante o processo para o entendimento de questões como densificação, solo criado, capacidade construtiva, dispositivos de controle da edificação, etc. Da mesma forma, os temas relacionados à inclusão urbana ou justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização não foram levados aos demais grupos nem institucionalmente, nem pela participação. A participação nos grupos ficou restrita aos setores que tinham interesse pela temática não explicitando conflitos.

Os conteúdos produzidos foram levados primeiramente ao Seminário de Compatibilização do Projeto de Reformulação do Plano Diretor, em outubro de 1995, e, posteriormente ao 2º Congresso da Cidade, em dezembro de 1995. Tanto no Seminário como no Congresso os resultados foram apresentados e levados ao debate, ainda como propostas setoriais, desenvolvidas dentro da sistemática de cada GT. A compatibilização pretendida mantendo esta setorização na verdade não ocorreu, fazendo com que os conflitos e incongruências existentes pouco se explicitassem. Praticamente todos os grupos garantiram a aprovação das suas propostas e o que resultou como produto da Conferência foram os temas e enfoques considerados prioritários para a nova lei. Desta forma a pauta da reforma urbana ficava teoricamente incluída como um dos eixos do novo Plano Diretor. Há que se destacar que esta aprovação se dá com pouco entendimento da maioria das propostas por parte dos setores populares. [Percebia-se] claramente que significativa parcela votava a partir do voto de pessoas por eles consideradas parceiros de suas demandas.

O GT4 sai com um resultado bastante positivo. As propostas levadas foram praticamente todas aprovadas, inclusive o gravame de AEIS pelo novo Plano Diretor para todas as áreas que já integravam o PRF e áreas de propriedade do DEMHAB carentes de regularização (na época eram, ao todo, mais de 100 núcleos). A votação foi acirrada, havendo manifestações (pró e contra) de

vários segmentos. Os setores da Prefeitura vinculados ao Planejamento e ao Meio Ambiente votavam contra o gravame justificando a necessidade de maiores estudos sobre cada assentamento. Mas a presença popular garantiu sua aprovação.

A etapa seguinte desenvolvida no ano de 1966 foi a que efetivou, de fato, a compatibilização das conclusões dos grupos e elaborou o primeiro anteprojeto da lei enviado à Câmara de Vereadores.

Esta etapa pode ser considerada bastante mais restrita no que se refere ao processo participativo. Na compatibilização se desfaz a estrutura proposta para os GTs (grupo fixo e ampliado) que passam a atuar a partir dos seus coordenadores, de equipes e comissões que desenvolvem trabalhos técnicos específicos considerados complementares ao já desenvolvido. Sem a sistemática de reuniões dos GTS, a participação fica limitada às reuniões de apresentação e debate com as representações da coordenação geral e aos seminários finais realizados em agosto e setembro de 96, quando foram apresentadas e esclarecidas as propostas (resultado da compatibilização) e o anteprojeto de lei.

Sem dúvidas, este processo conduziu para um resultado mais integrado. As estratégias estabelecidas para a gestão da cidade permitiram incorporar e articular os diversos conteúdos aprovados na etapa anterior dos GTs. Porém, predominou a visão institucional. Se foi este o momento em que se disputavam as concepções, construíam-se os acordos e se estabeleciam os pactos para o enfrentamento dos desafios e conflitos identificados; isto tudo ocorreu dentro de um processo bastante interno, onde predominavam os grupos técnicos e políticos, assessorias e consultorias contratadas. Também permaneciam atuando (os que se mantiveram presentes nas reuniões) as representações daquelas entidades que apresentavam condições de disponibilizar um representante – com dedicação (tempo) e com capacidade (conhecimento) para incidir nos interesses que representavam. Neste sentido há de se destacar as dificuldades das representações populares e comunitárias que acabaram tendo seus interesses representados quase que somente pelas ONGs e pela representação do Orçamento Participativo.

Na verdade, a etapa de compatibilização e elaboração do projeto de lei capacitou aquela parcela dos setores técnicos e políticos envolvidos com o trabalho para uma visão mais integrada do planejamento e da gestão da cidade, mas não conseguiu capacitar os diferentes segmentos.

Apesar das limitações, eu avalio que o processo, considerando a época em que ocorreu (antes do Estatuto da Cidade) e os resultados alcançados, foi bastante pioneiro e comprometido com a participação no processo de gestão da cidade. É em certa medida também bastante exitoso em relação ao avanço das concepções de planejamento e de cidade. O projeto de lei elaborado adota uma concepção de planejamento com enfoque estratégico, que objetiva incorporar ao planejamento a dinâmica da cidade e do seu processo de produção considerando a diversidade de agentes e interesses. É aposta fundamentalmente na gestão participativa e nas instâncias e instrumentos levados à nova lei, para permanentemente ir consolidando os pactos e acordos que se fizerem necessários no caminho para a cidade desejada.

Hoje, [passados] dez anos deste trabalho, percebe-se que as mudanças ocorrem de forma ainda bastante lenta. A implementação dos conteúdos mais inovadores referentes à participação na gestão e planejamento – os planos regionais e os projetos integrados (no meu entendimento, principal instância e instrumento propostos) – não se efetivaram. Faltou investir no processo de implementação do Plano que foi aprovado, dentro e fora da instituição. Faltou capacitar gestores e sociedade para as novas concepções e possibilidades.”



**TESTEMUNHO 5 - LUIZ FERNANDO RIGOTTI**

Entrevista concedida em 21 de junho de 2007

---

Engenheiro agrônomo graduado pela UFRGS e arquiteto, pela universidade Ritter dos Reis. Foi coordenador do GT-1 Planos Regionais, no processo de elaboração do PDDUA. Atual Diretor do Departamento Municipal de Previdência (Previmpa). Técnico da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

---

“Na verdade, quando começaram a montar todos os grupos, do re-estudo, reconstrução, re-elaboração, até o nome a gente discutia muito. O pessoal começou a escolher os seus times por afinidades. Mais por afinidades. Quem gostava mais de... Não só quem gostava mais, mas quem tinha mais a ver, quem tinha trabalhado, quem tinha mais bagagem. Não deixava de ser também uma escolha já com referências de conhecimento, não foi completamente aleatório.

E eu tinha um viés da questão de participação, de como é que se daria isso. A grande discussão era como criar essas regiões [de planejamento]. Tiveram diversas tentativas de criar limites para essas regiões. E todos os limites são completamente estapafúrdios quando são colocados numa linha dentro da cidade. E eu sempre defendi que, já que existiam alguns elementos que eram reconhecidos pela população, esses elementos deveriam ser levados em consideração na questão da participação.

Por que tu colocares limite de bacia hidrográfica? Por que tentavam juntar dados físicos com dados sociológicos, com dados ambientais, coisas que não têm nada a ver com a realidade? Realidade essa que é como as pessoas se reúnem, ou como a Prefeitura é organizada?

Porque para mim, sempre as fronteiras vão ser uma coisa irreal ou virtual, mas desde que respeites alguns princípios tu podes tirar mais deste tipo de coisa ou menos. Então, eu sempre fui bem prático. Como é que a Prefeitura está organizada e como é que a população se organiza? O que é que já tem pronto aí pra gente fazer a reunião dessa comunidade, para facilitar esse trabalho de coletar elementos que a comunidade tinha da cidade?

[Acho que] que todos os trabalhos um pouco mais acadêmicos – não estou faltando com a ética – esbarravam nessa questão. Se tu fazias pelo antigo PDDU, eram as UTRs, elas eram completamente de mapa, não [tinham] nada a ver com a cidade. Os bairros têm a ver, mas a Prefeitura não está organizada em bairros, para fazer as reuniões de bairro. O que existia era uma mistura de bairro e Orçamento Participativo. E eu achava que deveria optar por essa questão, já que a Prefeitura estava investindo tanto na questão do Orçamento Participativo, aceitasse essa questão do Orçamento Participativo como um limite organizacional pra gente coletar esses dados. No começo teve certa resistência porque se achava... Nem era uma resistência ideológica, era uma resistência até de quem era mais acadêmico e “purista”. Que achava, por exemplo, que essas questões urbanísticas, do estético, de volumes, deveriam prevalecer sobre a organização social. Mas não era só baseado em zonas homogêneas caracterizadas no 1º PDDU. Não, não era só por zonas homogêneas. E tinha um preconceito, um preconceito não, um “pré-concebimento” sobre a questão do Orçamento Participativo. Porque tinha certa visão de que o Orçamento Participativo acabaria com o planejamento e coisas assim. Isso ocorria mais internamente na Prefeitura.

Eu acho que essa discussão de como se organiza a cidade... Claro que, por exemplo, o Orçamento Participativo foi uma organização extra-comunitária, [não] partiu da comunidade. A Prefeitura organizou a comunidade para ela se manifestar daquela maneira. Se tu pegares o zoneamento do Orçamento Participativo e ver como é que ele foi formado desde o começo, tinha comunidades que não se davam, então ficava uma para o lado de lá e outra para o lado de cá, porque atravessava uma rua. Mas era uma questão de prática, de discussão, para tu levares adiante uma idéia que tinhas, que era ouvir a população sobre as demandas da cidade.

Então muitas vezes o ideal tem que abrir mão para as coisas reais. Eu achava que já que a Prefeitura tinha uma organização (e tem ainda) nessa questão do Orçamento Participativo, a gente usar os modos do Orçamento Participativo, as regiões do Orçamento Participativo, tentar ajeitar ali dentro as regiões do planejamento, seria melhor.

Porque, para que a gente coloque dentro das regiões do Orçamento Participativo toda... Os mais naturalistas querem saber qual é a bacia hidrográfica. Bom, daí tu diz quais são as bacias hidrográficas que passam ali dentro, [pra] onde é que ele se dirige? Quando reunir uma bacia hidrográfica, então tu reúnes esse pessoal daqui pra cá, e não dali pra lá.

Então essa foi uma discussão muito grande para saber como é que se dariam essas questões das regiões. E os limites, tu sabes, sempre é uma área de conflito, e eu disse que não interessa muito a questão dos limites. Porque eles primeiro não são respeitados, quem está na linha

de transição, na interface, tu estás num bairro ou no outro, se uma coisa de um bairro te interessa mais tu vais para aquele centro de bairro, ou para o outro. Mas é uma questão mais de organização.

Todavia, se venceu essa resistência. Porque inclusive quem defendia que não fossem as regiões do Orçamento Participativo era o pessoal do próprio Partido. E eu, que não tinha nada a ver com o Orçamento Participativo? Achava, por uma questão prática, que era melhor. E o Secretário achou que poderia ser por ali. Então a gente começou a trabalhar em coisas mais práticas. E depois se passou, na questão da regionalização, pelo tempo que se tinha e como é que se davam as conversas, se [reuniram] quase duas regiões do Orçamento Participativo em cada uma de nossas regiões de planeamento.

Essa questão da participação era uma das estratégias do Plano. O Plano foi montado, não me lembro se em sete ou nove grandes estratégias, que foi a grande discussão e acho que foi o grande avanço desse Plano. E se perdeu muito do conceito que ele teve nessas grandes estratégias.

Quando se discutia, passou meio batido, porque todo mundo estava em disputas menores. Mas a visão de que a cidade de Porto Alegre, estrategicamente, era um pólo, que vai ser o centro de uma grande [zona. Portanto,] ela não poderia mais ser a Porto Alegre de antigamente, que era desse território, mas ela passa a ser a referência. Conceitualmente, se mudou da questão do pólo, do centro, para ter grandes eixos. A questão de eixos de centralidade é justamente para conseguir pegar todo esse fluxo que vem de norte e de sul da região metropolitana e não só uma cidade em si, encastelada. Então essa visão mudou bastante. Tanto que o eixo de centralidade maior, que vai em direção a Viamão e Alvorada, tenderia a se estender para aquelas cidades, numa visão de futuro.

Eu não sei te dizer quantas reuniões foram realizadas, está nos relatórios. Porque no começo era assim: eu ia a quase todas porque quase ninguém gostava de ir de noite nessas reuniões. O pessoal era um pouco... Ou não acreditava muito, ou não gostava de trabalhar de noite. Mas o grupo que pegou os planos regionais, lá pelas tantas começou a acreditar, e a gente começou a ver. Nós fizemos. Era o [Cláudio] Lago e o [Humberto] Beto Hickel juntos: vamos bolar alguma coisa mais interativa, interessante, pra comunidade que vai lá de noite, às vezes com frio, e para gente que está estudando a participação deles, nós temos que tirar a decisão das coisas que eles vão dizer.

Porque eles não vão fazer diagnóstico, eles vão nos dizer algumas coisas, porque de urbanismo quem entende somos nós, eles entendem de viver na cidade. Então o exercício que a gente fazia com eles, primeiro, é dar uma explicação básica do que seria um Plano Diretor, bem simples, o que é, tirar algumas dúvidas, uns dez ou quinze minutos, sem querer transformar qualquer um em um grande urbanista.

Só para dizer porque é que a gente estava lá e o que é um Plano Diretor. E depois a gente fazia, encaminhava para o que se queria deles. A gente queria [saber] quais eram as referências locais, cotidianas, as maiores, as grandes avenidas, quais eram as alterações, quais eram as centralidades, qual era o envolvimento maior deles. Então a gente fazia isso espacialmente. A gente botava um mapa na parede, as pessoas ficavam sentadas, nós elegíamos um *ploter* da população. Daí ele ficava com um pincel lá. Daí a gente dizia assim: "Quais são as referências naturais que têm aqui?" Aí alguém explicava o que era referência natural. "Tem algum morro, alguma água, algum rio, algum riacho?" Ah tem! "Mas onde é que fica?" Daí nós dizíamos assim: "Oh, vamos ver onde é que nós estamos". Daí a gente os fazia desenhar. Diversas vezes eles saíam de seu lugar e corrigiam a gente. Mas tinha um mapa básico no fundo, e por cima a gente botava outro papel, e a gente ia riscando em cima do outro papel. E eles vinham e desenhavam no papel essas coisas que a gente perguntava para eles. Quando a gente saía, no fim, duas horas, três horas, a gente tinha um desenho dessa reunião, um desenho... As idéias espacializadas desse pessoal. Onde nós entrávamos nos detalhes assim, quais os maiores conflitos que a gente acha na região, conflitos pequenos, grandes, de grande estrutura, quais são os potenciais da região.

A metodologia usada para isso era mais ou menos assim: a gente tinha feito o curso aquele do GPZ, do planeamento por objetivos ZOP. Então, em três horas nós os fazíamos produzir muita coisa. Deixávamos [que eles escrevessem]. Eles escreviam, deixavam detalhado. Bom, aquilo era uma visão daquela região, daquelas pessoas que estavam ali, isso a gente trazia.

Eles tinham uma visão muito parcial dali, e nós fizemos um exercício, fazíamos também um exercício numa outra rodada, de fazê-los pensar Porto Alegre como um todo. Então nós fazíamos um questionário, acompanhando eles: qual é a melhor parte da cidade que tu imaginas, qual é a pior parte que tu imaginas. Então, a gente ia catalogando, porque eram informações que a gente tinha deles sobre a visão deles sobre a cidade como um todo.

[Nós pedíamos para] eles fazerem um mapa: "se o teu amigo chegasse hoje no aeroporto, como é que tu fazias para pegá-lo?" E depois: "[Onde] que tu levaria ele para visitar?" Então, eles faziam esses trajetos para a gente mostrar qual é o potencial da cidade na visão deles, o que teria de melhor em Porto Alegre. Esses questionários eram feitos e depois a gente recolhia. Às vezes outro

questionário como esse a gente encaminhava pra eles, pra levarem para casa, fazer com o pessoal e depois trazer pra gente coletar. Então, esse tipo de material todo, depois, a gente computou, tirou, pra ver os piores conflitos, os mais emergentes, as melhores possibilidades que tinham e uma visão que eles tinham da cidade. Isso aí nos ajudou a fazer esse diagnóstico. Claro que quem elaborou esse diagnóstico pegou tudo isso e foi ajustando com uma visão mais científica. Mas foi coleta de informações diretamente com eles.

O que a gente tentou num segundo momento? Pegando esse mapa que eles tinham feito de hierarquização, de ruas, disso, daquilo e tal, levamos pra eles de novo, mostramos [como] é que era e o que o Plano Diretor pretendia para ali, o que poderia pretender para aquela área. Isso foi feito numa segunda rodada. [E daí o pessoal fica, quando] tu levava alguma coisa. A gente mostrava o primeiro mapa deles, depois mostrava o outro. De repente, se um dava um exemplo: "Ah não, mas aqui tinha um potencial pra ser um grande centro, uma feira, não sei o quê...". A gente, quando voltava, trazia uma perspectiva do que seria aquela feira. Eles ficavam completamente admirados: "Ah, vocês arquitetos são completamente malucos, vocês conseguem transformar uma coisa muito bonita num sonho maluco".

Eles gostaram de participar. Mas eu vou dizer assim, a quantidade de pessoas, os problemas que tiveram: essa é a parte boa, porque tinha muita [gente]. Não eram reuniões, não tinha adversidade nenhuma, não se elegia nada, não se votava nada. Era uma participação espontânea, muito legal. Se alguém não gostava, botava outro risco e tal. Caro que tu não tinhas todo o tempo do mundo pra ficar fazendo esse exercício. Quando as regiões de planejamento eram menores e a gente conseguia fazer nessa primeira parte duas ou três reuniões com comunidades, tu conseguias render. Uma reunião dessas a gente fazia com cinquenta, setenta pessoas.

Em algumas regiões deram problemas: como não era uma demanda do Orçamento Participativo discutir a questão do Plano Diretor em algumas regiões, os caras botavam a reunião numa das pautas do Orçamento Participativo. Estavam misturadas as coisas. Então, às vezes, os caras estavam elegendo os delegados que iam para posse, a posse do delegado, todos os familiares deles. Era um espaço específico para eles. E daí a gente se metia lá no meio, daí a gente via que era completamente incoerente, a gente queria fazer qualquer coisa desse exercício, não dava para fazer. Então houve também isso. Claro que pelo nível de organização a gente tinha que se submeter. Claro que a gente ia num espaço que eles tinham organizado para falar do Plano Diretor. Então o nosso recado era [fazê-los] se interessarem pela questão urbana. E o que a gente pudesse coletar deles, tudo bem.

O pessoal da CRC intermediava essas reuniões. A gente fazia essa parceria com a CRC. Alguns faziam mais separados e outros [se] uniam mais. Quem tinha uma dedicação maior, funcionava um pouco melhor. Quando não, a gente tinha que dividir pauta, daí o tempo era menor e tal, não era bem aquilo ali. Essa foi a experiência, assim. E mostrou principalmente à Secretaria do Planejamento que essas reuniões poderiam render mais.

Acho que, no começo, até o próprio Secretário não acreditava muito. Depois eles começaram a ver o êxito do troço e muita gente começou a querer participar, porque começou a ver que tinha retorno. A gente vinha, conversava, fazia os mapas e coisa assim. Nós levávamos para eles também informações sobre a região deles, aí já numa segunda, terceira rodada. Porque nós fizemos diversos mapas temáticos.

Tudo isso está na Secretaria; não sei se ainda está lá, devia estar. Nossos relatórios... Cortamos muitas árvores pra fazer aqueles relatórios. Na realidade nós fizemos muito mapa temático que depois nos demos conta que não interessavam muito. Era mais uma coisa nossa para querer conhecer o ambiente – e cada vez conhecer, conhecer. Conhecer sim, mas pra quê? Isso te ajuda a ter qual decisão? Daí a gente viu que nas últimas regiões que a gente fez a gente fazia no máximo dez mapas temáticos, que era o que se precisava realmente, o resto era investigação mais acadêmica.

Não se teve consultoria para acompanhar o grupo. Nós tivemos uma consultoria no plano geral, que era do [Ruben] Pesci. Não era da UFRGS. Algum grupo da UFRGS chegou a trabalhar conosco em algumas regiões, mas muito insipientemente. Nem me lembro o nome do guri que trabalhou lá na Glória, mas eles tinham um trabalho lá, antigo. O [Rubén] Pesci nos dava orientação das coisas, mas mesmo essa questão de planos regionais com participação era uma coisa nova pra eles. Eles tinham uma discussão, [de] como aproveitar aquilo, ou não aproveitar aquilo. Na realidade, quem participou daquilo teve uma experiência muito boa, mas no plano geral se aproveitou muito pouco daquilo ali.

Primeiro porque eram recorrentes. Aquelas coisas que a gente tinha visto ali elas já estavam detectadas. [Foram as coisas] mais interessantes, eu acho, que a gente conseguiu detectar nesses encontros, porque assim, conflitos e potencialidades, todo mundo passa o tempo inteiro fazendo.

Nós fizemos levantamento de todas as demandas do Orçamento Participativo nos últimos cinco anos, e estava lá, já tinham feito aquele tipo de coisa. Nós simplesmente apresentamos. Então tu sabes onde é que tem que fazer saneamento, tu sabes onde é que falta habitação, se tu passares, tu olhas e vês. As pessoas vêm e te dizem a mesma coisa, é lógico.

O que eu achei interessante, de novo, é que eles apontavam algumas centralidades, centralidades de encontros e coisas assim, que se o poder público tiver... E nós apontamos isso nos nossos mapas temáticos. Quem pegou aquele material logo depois, eles conseguiriam ver, por exemplo, onde centralizar áreas de maior ponto de encontro, de recreação maior e de coisas assim, [áreas de maior] interesse deles, porque às vezes [a centralidade] não é só dada pelas coisas urbanas que acontecem, pelos equipamentos que já estão estabelecidos. Recordo-me que, tanto na Vila Nova quanto na Glória, tinha um campo de futebol completamente desativado. E toda comunidade tinha aquele campo de futebol como uma referência, que já se fez fogueira de São João... Então já estava no imaginário deles que ali, com certeza, se fizesse qualquer coisa para um centro comunitário, ou de convergência, de qualquer coisa, aquilo ali já era referência pra eles.

Eles conseguem te zonear, isso não com interesse, mas tranquilamente. E isso, no urbanismo, é muito interessante. E isso a gente passou para os mapas, até para auxiliar na elaboração de espaços [públicos] futuramente. Porque, por exemplo, nós tentamos fazer discussões assim: “Ah, aqui, qual é o potencial que tem a região?” Primeiro, o pessoal não está preparado para decidir o que é potencial. Isso é uma coisa muito indutora, parte da vontade, essas coisas tu podes criar. Os caras sempre diziam, não, aqui nós temos potencial para uma escola que era, incrível, a necessidade deles.

Nós começamos a dizer assim: “Bom, mas o pessoal que mora aqui? Qual a formação que tem mais o pessoal? Qual a profissão do pessoal? O pessoal é mais isso, mais aquilo, é funcionário público? Trabalha com o que aqui? O pessoal tem ou não tem produção?” Daí descobri que têm algumas fabriquetas disso, daquilo, e algum tipo de formação. Então mostra que o centro urbano é completamente um mosaico dessas coisas. Então tu não podes pegar por setor, como fazia o modernismo, mas por iniciativas de negócios, se tu deres oportunidade disso, daquilo, o cara desenvolve mesmo algumas habilidades que ele tem, diversifica. A parte econômica era a parte mais difícil. Nós não tínhamos dentro do grupo alguém que entrasse mais nisso. O que a gente identificou que eu achei interessante era assim, nós mapeamos também junto com eles todas as grandes lideranças do bairro. Quem eram “os capos”, quem vocês acham que manda aqui?

Nessas reuniões participavam algumas lideranças, outras não eram lideranças. Quando era pouca gente, a gente não via muita liderança, quando vinha [na segunda], terceira, aí começava... E era interessante, porque à medida que começava a crescer a reunião, a reunião começava a se tornar interessante para as lideranças virem. E o interessante é que há lutas, claro, sempre têm lutas políticas partidárias, e interesses desse tipo nas reuniões. Quando eles sentiam que a reunião era completamente aberta, só fazendo essas perguntas, muitos deles ficavam completamente desapontados. Nessas vezes que a gente começou a discutir essa questão da liderança, “quem é que manda aqui?”, se nós tivéssemos que chamar os caras mais importantes, todo mundo é importante, mas vamos... Quem vocês acham que tem liderança aqui? Tem CTG aqui? Quem é o patrão do CTG? Tem time de futebol amador? Então, o que move mais a comunidade? Em certas épocas é isso, em outras épocas é aquilo. Então o futebol aparece num nível. [As escolas] de samba, eu achei que iam aparecer, inclusive na Restinga. E não são só variantes econômicos, tem a questão da religião, do pastor, da mãe de santo... Nós tivemos, nos nossos dois planos, duas regiões. Nós tivemos a colocação de uma antropóloga: ela fez esse trabalho de pesquisa para nós, super interessante.

Aparece no relatório: [tanto o relatório da Lomba como o do Humaitá estão muito bons]. São os dois relatórios antropológicos que ela fez. Porque era muito difícil de fazer esse tipo de pergunta em reunião geral...

As pessoas que estavam participando dessas reuniões eram pertencentes a uma classe mais popular. Em algumas regiões apareceram pessoas da classe média. Na região sul, quando a gente foi discutir na AABB [Associação Atlética do Banco do Brasil], apareceu mais gente de classe média, mais alta.

Poucos representantes dos setores empresariais apareceram nessa época.

Isso tudo que estou relatando acontece principalmente em 1995. Eu tinha uma grande expectativa disso aí. A cada rodada eram dezessete, ou vinte. Era muito difícil tu teres uma equipe toda para tu ficares fazendo todo esse tipo de coisa. E demora bastante tempo. E a primeira rodada, o pessoal ainda fica meio assim, até tu teres isso implementado. Eu não sei como é que está hoje. Hoje, é a Eunice que está tocando os planos regionais. Eu não sei como é que eles estão fazendo. [Posteriormente] ao Plano Diretor, meio que deu uma arrefecida, sobre como é que seriam os planos

regionais, ou não seriam os planos regionais. Porque o grande problema é como organizar a participação desse pessoal. Porque quando tu começares a dizer que existe isso, e bota uma figura e um cara do lado, a disputa passa a ser de outro nível. Aí as lideranças passam a disputar para ter um assento não sei no que e tal...

Quando você institucionaliza, começa a tomar um outro caráter, muito mais burocrático, menos espontâneo. O que aconteceu mais no final. Antes do 2º Congresso [da Cidade], por aí. É, por aí já começou a haver isso. Não é que mude substancialmente, mas, por exemplo, o que tu estás levando, o que tu estás trazendo, tu circulas, e tu vês. E também é porque começa a ficar mais organizado, começa a ficar diferente... Não estou assumindo nem que fica melhor nem pior, mas fica diferente.

Eu também acho que com a participação direta – se tu vais com uma intenção não só de ver o que o pessoal está te dizendo, mas de tirar conclusões mais adiante daquilo que eles te disseram – tu consegues ir mais adiante. Porque quando tu começa a institucionalizar, a participação já vem filtrada. Ela já vem filtrada porque os interesses já estão presentes naquilo que está sendo colocado ali. Já veio filtrado, já veio selecionado. A coisa mais investigatória, eu não estou dizendo que tu tens que continuar sempre na investigação, mas ela, quando for tornar, fazer aquilo lá, tu tens que fazer de outra maneira também. Mas é lógico que o institucional começa a te disciplinar mais [nas] coisas, tu consegues ter uma interface de discussão... Não só o espontâneo. E isso também é um ponto positivo pra quem está querendo poupar tempo.

Eu tinha uma figura de que, na realidade cada grupo que tinha uma estratégia, tinha uma tarefa pra fazer e tal. Com essa questão da participação, eu nunca achei que o pessoal que estava participando das reuniões fosse fazer um desenho de Plano Diretor. Mas eles, em alguns pontos, eles têm algumas intuições, te dão algumas dicas, do que existe no íntimo, no mito da cidade dessas pessoas que deve ser respeitado. Então eu achei que quando todos os grupos – de todas as estratégias – fossem discutir, isso seria levado em consideração. Mas não foi. O plano regulador é um plano que tem muita força, então ele não dá muita bola pra isso...

Eu diria que o saber técnico, ele ouviu. Porque o saber técnico precisa de certo reconhecimento. Agora, ele prescinde com muita facilidade de toda essa questão da participação, de ouvir os caras lá. Algumas coisas eu até entendo, porque são muito recorrentes, mas algumas coisas teriam que ser revisitadas inclusive teoricamente para eles continuarem. Eu falo isso justamente por uma questão técnica.

Nessa questão de centralidade, eu não conheço nenhum estudo que tenha se aprofundado nessa questão, para saber qual é o melhor ambiente, qual é a melhor altura, como se convive melhor, com todo esse tipo de coisa. Então, essas questões eles não me responderam. Eu não estou querendo fazer, lógico, que quando tu vês a circulação... Agora, num Plano Diretor, tu não podes só pegar e regulamentar o privado, tu tens que pensar como é que o público pode atuar pra desenvolver aquela região e o bem-estar daquela região.

Se as pessoas identificam pontos de centralidade, pontos de convergência, deveriam ter um olhar para desenvolver questões públicas ali, porque já é identificado. Respeitar a identificação da população e desenvolver, potencializar aquele tipo de coisa ali, que eu acho que facilitaria os técnicos quererem botar sambódromo não sei onde. Aí não é uma questão só técnica... Não estou discutindo o ponto do sambódromo, que pelo Plano Diretor, está dentro do eixo de centralidade. Respeitar um pouco mais isso faria com que se poupasse muito tempo.

Não acho que os técnicos da secretaria tenham perdido poder de decisão no processo de elaboração do PDDUA. Eu sou agrônomo e sou arquiteto. Eu trabalhei um tempo da EMATER. O bom agrônomo, se chegar [na] casa de um agricultor e olhar para um cachorro e não saber quem é o dono da casa, ele não aprendeu nada da técnica que ele “aprendeu”. Os sintomas têm que dizer alguma coisa pra ele, não é simplesmente ir lá, querer e tal... Na questão urbana também. O que a participação influencia? Não pra dizer as coisas que qualquer técnico pode fazer levantamento e saber.

Mas entendendo a cultura, porque a cidade não é só uma coisa construída, são as pessoas, as relações. E essas relações fazem projetos darem certo, ou os projetos darem errado. Se com a participação tu consegues incluir as pessoas num projeto, aquele projeto tenha certeza de que ele vai melhorar com o tempo, ele vai se monitorar. Esse respeito por esse tipo de coisa vai dar numa questão que a gente fala, dá seqüência e, portanto, há sustentabilidade no tempo. Claro que em termos de cidade – é uma mega, né – tu tem que estabelecer alguns pontos de acordo com toda a sociedade, com todos esses interesses que estão aí. E a população, quando ela participa, ela te dá essas dicas, porque ela [está] entendendo que tu estás querendo consertar o cotidiano, ela também entende o grande da cidade.

Por exemplo, se tu perguntar para toda a população de Porto Alegre o que seria ter um grande projeto para orla do Guaíba, que seria um mega projeto, que não é o cotidiano. Mas ela veria, ela vê com tranqüilidade, no plano, desde aquele tempo do Plano Diretor, que o grande potencial de Porto Alegre é a orla do Guaíba. Todo mundo sabe, mas ninguém... Então esse é um projeto. Aí que se a gente pegar um pouco pela teoria do conceito, qual seria assim, junto com a comunidade, com a participação, mais do que [ouvi-la], descobrir qual é a epopéia para a cidade de Porto Alegre.

Esse é o grande eixo da participação. Porque daí todo mundo é envolvido naquele projeto. Senão tu ficas na discussão do muito miúdo. Bom, isso aí realmente, se tu fores lá, tu vê que falta esgoto, falta casa e tal. Mas a partir daí como é que eles pensam toda a cidade? Tu não podes ficar só ali, como técnico, não pode ficar só ali e tal. Não faz aqueles exercícios para sentir a cidade, mas para ver qual o interesse que pode brotar dali. E [nisso] os técnicos de planejamento são muito duros e acadêmicos. Eu vejo assim... Às vezes se [pensam] coisas bem positivas, mas na hora de enfrentar as barreiras que têm pra construir aquilo ali é muito difícil.

Isso influenciou um pouco na elaboração do Plano Diretor. Esse receio de superar coisas. Mas acho até que esse Plano Diretor foi mais propositivo que o de 79, porque nós ainda temos alguns dogmas em Porto Alegre, que precisam ser um pouco mais detalhados pra gente avançar. Por exemplo, nunca se discute a questão da altura. Esta é uma discussão que está sempre no ar.

Nós tínhamos um paradigma lá que era assim: nós queremos viabilizar, estava [escrito lá], determinado pelo Congresso, que a gente viabilizaria o lote pequeno. Para tu viabilizares o lote pequeno, tu tens algumas tipologias que dão uma maior rentabilidade, outras, menor rentabilidade.

Todo o Plano Diretor só viabiliza grandes terrenos, para grandes empreendimentos. Portanto, tu beneficia as grandes empreiteiras, as grandes construtoras. Porque daí a questão da tipologia mais modernista, com afastamento, fica um pouco prejudicada, do ponto de vista do modernismo que gosta dos lotes soltos em terrenos grandes.

Agora, dentro da nossa estruturação urbana com lotes pequenos e coisas assim, como é que tu consegues? Tu não consegues. Então eles começam a utilizar coisas completamente estapafúrdias. “Não vão fechar todo o terreno, não vai ter ventilação”. Coisas que na prática jamais aconteceriam, e utiliza aquilo como um argumento. Os argumentos de retórica, demagógicos, acabam por [te fazer] perderes todo um... Porque tem a demonstração mesmo dos professores da UFRGS de tipos, de tipologias de edifícios um pouco mais... Se diz um pouco mais altos: “Ah, ta querendo aumentar em altura”. Mas mais altos e menos achatados do que o que impermeabiliza mais o terreno e não ventila. Numa cidade como Porto Alegre, tu discutires se vai ser três patamares [a] mais ou três patamares [a] menos, não altera absolutamente a paisagem, porque tu te acostumas. E se tu passar hoje ali naquela parte de baixo da Nilo [Peçanha], tu olhas aqueles prédios grandões, parece que está faltando metade pra cima. E mais uma coisa: na cidade, todas as coisas estão interligadas. Se tu não olhas que o terreno que está completamente numa zona bem estruturada, bem urbanizada, tu podes construir ali, tu vai fazer uma tensão bastante grande sobre as áreas que tu queres preservar. Porque tu vais ter 40 hectares de área para ser ocupada em Porto Alegre, [seja em] qualquer lugar, ou na área que já está ocupada, ou nas outras áreas, tu vais ter que descobrir. O que existe nessa discussão, atrás da discussão, eu fico assim. Bom, vamos fazer grandes eixos, que futuramente, daqui a vinte anos, esses eixos... Se tu queres morar numa cidade bem agitada, tu vais lá, se tu queres uma [cidade] mais bairro, tu vais pra lá, vais pra cá. Então tu tens opção. E dentro de uma certa forma [isso] está configurado no Plano.

[Está configurado no Plano, mas no papel] Por exemplo, a discussão agora do Plano Diretor, sobre esses 54 metros: como é que vamos construir 54 metros? Daí eu perguntei: dentro dessa área que pode construir 54 metros, quantos prédios foram feitos com 54 metros? Não tem nenhum prédio de 54 metros, porque é impossível. Sabe por quê? O cálculo que a gente está fazendo, tudo bem, tu deixas liberado em altura, mas o terreno não deixa tu construíres mais do que tanto.

Têm diversas outras limitações que te impedem. E eu te digo mais o seguinte: Eu estou mais preocupado que se densifique a cidade em alguns pontos que já têm a estrutura, do que deixe a cidade se espriar, que eu tenha que botar toda... A cidade mais cara pra nós é a Assunção, a Zona Sul, porque tem toda a rede de água, esgoto, luz, ônibus. Se a cidade for toda plana, é uma cidade muito cara. E aí todo mundo tem que pagar, quem mora numa “kitinetezinha” tem que pagar a mesma coisa do que o cara que ta lá.

Então essa visão do social, quando tu estás trabalhando ali, tu tens que pensar, porque depois rebate neles. Aprovaram todos, eles estavam muito brabos, que quando tu estás na discussão, nem sempre quando tu queres ser bem claro e sincero, tu és o que melhor te dá na discussão, a demagogia [nem sempre te favorece, às vezes ela é terrível].

Então a tipologia de coisa que os caras vendiam era de difícil compatibilidade para pequenas empresas e coisas assim, tanto é que é [que] cada vez é mais difícil tu seres um pequeno arquiteto, porque tu não consegues viabilizar muita coisa.

Mas eu estava falando da participação. A participação, eu acho que ela deu a sua colaboração assim, porque eu me sentia muito responsável por ter participado desses grupos lá e trazer aquela idéia pra cá. Não existe uma participação direta da comunidade, vir a um Congresso da Cidade e votar. Eu sou contra esses troços e eu acho que é um absurdo, é um desrespeito com a comunidade.

Porque assim, traz os caras de lá do bairro para ver se [eles vão] aprovar 54, 53 ou 52 metros de altura. Tu podes dizer para eles qual o grande projeto para cidade, chamar todo mundo para votar.

Porque daí tu enganas a população. Tu dáis lanche, tu fazes o cara votar conforme o comandante que veio de lá... E isso aconteceu. Aconteceu lá, aconteceu agora, acontece sempre. Por isso que eu digo: quando tu botas as pessoas a discutir aquilo que elas não entendem, não é que não entendem, é que não está preocupada com aquilo ali e ela veio porque é amigo de fulano, amigo de cicrano... O fulano está fazendo o voto dele valer mais ou menos. E eu acho que aí desgasta a participação.

Quem definiu essas coisas assim nesse plano de 1999, quem definiu essa parte de regulamentação foi diretamente a Câmara de Vereadores e a parte política. Mas antes, no projeto que foi pra Câmara. Quem teve peso nessa definição? Os técnicos da Secretaria do Planejamento tiveram bastante força nisso. Mas eles não levaram uma proposta só dos técnicos, a proposta foi técnica e política.

O político era político-partidário. De quem estava no comando. Do Governo. O [Newton] Burmeister estava no comando, ele tomava a frente de todas essas negociações com a parte técnica. Nada saiu só técnico. E tinha encontro com o centro de Governo também, para essas decisões, para ir para Câmara. Então, a decisão não era puramente técnica. Ela vinha com reforço político, senão se recuava da parte técnica, se botava outra...

Mas quem direcionava o Governo nessas alterações...? Ah, diretamente o SINDUSCON, a negociação era direta com o SINDUSCON, sem dúvida nenhuma. E claro que na parte mais de construção, de área construída, isso aí era a Sociedade de Engenharia, o SINDUSCON... As associações de arquitetos, engenheiros, tinham uma força grande.

O FMRU também entrou nessa discussão, principalmente bem articulado com a questão. Eles tiveram uma força muito grande na liberação de diversas coisas, porque o que se negociava ali era a questão do solo criado e a visão deles era liberar algumas coisas para justamente ter dinheiro para criação de habitação. Então toda a parte de solo criado foi negociada diretamente ali, com o [Claúdio] Gutierrez, aquele pessoal todo. Esse pessoal estava direto, esse triângulo, esse pessoal, pessoal do SINDUSCON e o nosso pessoal estavam sempre em contato. Eram os que faziam parte mais desse grupo, mais de área construída.

Mas esse grupo, dentro do movimento de reforma urbana, eu via mais articulação política do que [de] setores populares.

O tempo que disponibilizei para esse trabalho, na realidade, isso aí começa fazendo porque é um trabalho que tu tens que estar fazendo e, depois que tu te envolve, tu acabas gostando, e daí tu não levas mais isso em consideração. Eu, particularmente, fazia aula de inglês de noite, e outras coisas e tal. Tu tens que deixar todas essas coisas para te envolver nisso aí. Mas pra mim, como experiência, foi excelente. Eu tive a oportunidade de conhecer, de testar algumas coisas que eu pensava, de conceitualmente colocar em cheque algumas coisas de alguns cursos que eu tinha feito lá em La Plata com o próprio [Rubén] Pesci, a própria teoria do [Rubén] Pesci.

É como tudo na vida. Tem algumas coisas que são positivas e outras são completamente... As partes mais comerciais são as que decepcionam mais a gente. Às vezes a gente é muito idealista, mas sempre tem uma parte que...

Eu acho que a condução dele [Rubén Pesci] aqui no Plano Diretor ajudou muito. Problema de comando do Plano Diretor: o gerenciamento, isso que nós sentimos falta. Porque existia um monte de profissionais e não existia uma liderança de planejamento que assumisse isso. O Secretário não era o cara pra isso e a Supervisora que eles botaram, que foi a Virginia, teve muita dificuldade de exercer esse tipo de coisa, e o [Rubén] Pesci veio, reforçou ela, mas mesmo assim era uma coisa que... E quando o Plano foi para Câmara de Vereadores, nós técnicos perdemos completamente o controle de tudo: o Plano que foi e o Plano que saiu...

Daí ficou tudo por conta da parte mais direta, a cabeça da Secretaria. Daí a gente perdeu realmente, em todos os acertos que foram feitos na Câmara de Vereadores... Não mudou muita coisa, mas mudaram algumas coisas... É que o técnico fica chateado quando têm alguns acertos assim.. "Justo aquilo!" E tu parece que cai.. "Oh, que Brasil é esse!". E cai na real. Mas isso aí ocorre

porque quando tu chegas lá na Câmara é que se dá a última negociação. A última disputa. E ela é legítima, tu não podes dizer que não é. E aí é que os técnicos se dão conta. Que na realidade eles acham que decidem, quando quem decide é lá, e passa por cima de tudo o que aparecer... E eles ficam muito brabos. Aí é a questão de tu estares articulado, e quando vem um Plano já aceito, e tu como técnico, tu pega a comunidade, participa com ela, e elabora junto um plano, e transforma isso num Plano da comunidade. A disputa da comunidade, por ser mais legítima e mais forte, tem condições de enfrentar essas barreiras lá na Câmara de Vereadores. É mais fácil tu teres o teu Plano aceito lá se tiver o aval da comunidade ou se tu encabeçares um Plano junto com a comunidade, do que tu fazeres um Plano técnico lá. [Daí] qualquer articulação via fulano de tal, que quer construir um prédio não sei do que, te desmarca, porque dois votos...

De diferente eu faria aquilo que a gente fez nos planos regionais, só com mais intensidade. Eu tentaria botar a mesma dinâmica, aí se tivesse micro zonas do Orçamento Participativo, fazer o mesmo exercício, treinar técnicos, porque nós tínhamos pouca gente, mas treinar gente para fazer aquele exercício mais capilarizado. Acho que daria um bom resultado para a questão da discussão geral de identificação. E reforçaria nos pontos de fazer com que a comunidade fizesse o poder público se preocupar mais com os locais públicos do que tanto com o privado. Ali a negociação é outra.”



**TESTEMUNHO 6 - MARILÚ MARASCHIN**

Entrevista concedida em 02 de julho de 2007.

---

Arquiteta e urbanista formada pela UFRGS. Coordenou o GT 3.1 - Capacidade de Adensamento, durante processo de elaboração do PDDUA. Curso de Post-Grado En Formación Ambiental – FLACAM - FORO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS AMBIENTALES, Argentina. Membro da equipe da FAURGS. Credenciada como consultora para Planos Diretores junto ao Ministério das Cidades. Técnica da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de 1978 a 2001, onde desempenhou funções de chefe de unidade, Coordenadora da Coordenação de Estudos Urbanos e Assessora da Supervisão de Desenvolvimento Urbano.

---

“No processo de elaboração do PDDUA eu era funcionária da Prefeitura na condição de uma das coordenadoras do projeto. O projeto começou em 1993. Entrei para a Secretaria de Planejamento na elaboração do Plano anterior, em 1979. Todo o tempo que permaneci na Prefeitura de Porto Alegre foi junto à Secretaria do Planejamento Municipal. Foi um período muito interessante. Minha experiência profissional foi em grande parte ligada ao Plano de 1979.

Nessa ocasião, o prefeito Tarso Genro, eleito para a gestão 1993-1996, antes de assumir a Prefeitura, conversou conosco, técnicos da casa, e nos perguntou se estaríamos dispostos a enfrentar o projeto de reavaliação do Plano Diretor, um dos projetos da sua campanha. Era um projeto definido como prioridade do governo. Sabíamos da fragilidade da Secretaria e de todos nós técnicos para fazer frente a um processo como a discussão de um Plano Diretor para uma cidade como Porto Alegre. Assumimos junto ao Prefeito o compromisso, levantando desde o início as grandes dificuldades que íamos encontrar. A equipe técnica do planejamento, regra geral, tinha sido treinada muito mais para aplicação do Plano Diretor do que para sua revisão, para pensar permanentemente a cidade.

O processo começou e, desde o início, solicitamos da Prefeitura o compromisso de contratações de pessoas com experiência e com legitimidade técnica reconhecida para complementarem a equipe da casa. Sentia-se, à época, a necessidade do reforço. A participação da universidade também parecia fundamental na avaliação das propostas do Plano, bem como para transmitir confiança para a sociedade para as mudanças que seriam feitas. O Plano Diretor que estava em discussão, precursor e inovador à sua época, tinha tido como autores e coordenadores os arquitetos Cláudio Ferraro, Moacyr Moojen Marques, Leo Ferreira da Silva, José Morbini, todos nomes de grande expressão no urbanismo local, o que nos colocava uma responsabilidade ainda maior.

Estes motivos por si só explicam em grande parte as dificuldades que enfrentamos. O 1º PDDU foi um grande avanço em 1979. Até hoje muitas das suas diretrizes e normativas permanecem válidas – e algumas delas, hoje contempladas no Estatuto da Cidade, já constavam do Plano de Porto Alegre desde 1979. Mas, se por um lado o Plano foi um grande avanço para cidade, outras demandas não tinham tido a resposta esperada. A irregularidade avançava na cidade. A rigor, uma parte das propostas expressas nos planos diretores não é colocada em prática. A gestão sempre enfrenta e enfrentou dificuldades para colocar em prática as propostas.

Iniciamos o processo num momento muito crítico da discussão. Estava aprovada a nova Constituição Federal, com o movimento da reforma urbana fazendo muitas críticas aos planos diretores. Para alguns, os planos eram considerados como instrumentos insuficientes e ineficazes para o controle urbano. As cidades cresciam à revelia dos planos diretores, e Porto Alegre não foi exceção. A constatação de que a cidade real era diferente da cidade preconizada pelo Plano Diretor só reforçava esta idéia. A cidade legal não incorporava a cidade ilegal ou informal. Embora o Plano contivesse dispositivos para fazer frente a estas questões, na prática, que perdura até hoje, existia muita resistência técnica na incorporação da cidade ilegal, entendida por muitos como a cidade fora do Plano Diretor. Atualmente estou trabalhando em outros planos diretores e verifico, em praticamente todos, a mesma reação das equipes técnicas das prefeituras e da sociedade, os questionamentos sobre a decisão de aprovar projetos que não atendem às normas tradicionais dos planos, em especial no que se refere ao parcelamento do solo. A ocupação de áreas por população de baixa renda é vista sempre como uma ocupação da cidade que não cumpre a lei. Assim, ela é taxada de clandestina, ilegal. Este foi um dos conflitos iniciais, quando se começou a trabalhar, em 1993, nesse Plano. Acho que a sociedade não chegou a entender e aproveitar o bom momento do início do processo.

Em 1993, antes de começar propriamente o trabalho de avaliação e elaboração, conforme a metodologia proposta, era previsto um período de reflexão e conhecimento do que estava

acontecendo nas cidades do mundo. A Prefeitura trouxe então a Porto Alegre, especialistas do mundo inteiro para falarem sobre os mais diversos temas da cidade.

Eu lembro que em 1993 esta etapa do projeto, iniciada em março ou abril, muitas pessoas, técnicos e agentes da comunidade se encontravam em palestras e oficinas. Pessoas de Porto Alegre colocavam as suas questões sobre a cidade, pessoas de fora traziam experiências das outras cidades. Foi um período muito rico de idéias e experiências. As palestras aconteceram na sua quase totalidade na Usina do Gasômetro. Posso afirmar que se fosse hoje a frequência seria muito maior. O processo procurou primeiro discutir as cidades para depois discutir Porto Alegre.

Houve [grande presença de pessoas], mas para uma população de 1 milhão e 300 mil habitantes era pouco. Em cada evento [compareciam] 100 a 150 pessoas. Eu acredito que, hoje, com a consciência que a população tem a respeito do Plano Diretor, a presença seria muito maior. Neste primeiro período, internamente, na Prefeitura, os técnicos começaram a fazer as primeiras avaliações sobre os problemas da cidade e do próprio Plano.

[Isso foi determinado] pela metodologia do grupo que estava coordenando e também pelo corpo político da Prefeitura. Havia o entendimento de que a reavaliação deveria ter um componente de avaliação interno (Prefeitura) e outro externo (comunidade). Planos diretores não se resolvem mudando ou ajustando uma ou outra norma. Não se discute o Plano Diretor a partir da aplicação da norma. A norma deve ser a expressão de uma diretriz, de uma intenção. A norma por si só não se sustenta.

[Tinha-se a necessidade de discutir] a concepção ou o projeto de cidade, que depois de discutido, seria representado pela norma. Aliás, essa é uma das dificuldades dos planos diretores. As normas geralmente são discutidas por si só e aplicadas por si só, e nem sempre da forma como são aplicadas expressam ou traduzem uma idéia ou uma intenção. Um índice de construção (por exemplo, 1, 3, 5) não representa nada, a não ser que esteja relacionado ao uso da infra-estrutura urbana, da circulação, da oferta de serviços ou de equipamentos. Essa primeira iniciativa de avaliação da cidade e das normas foi importante. Começar a pensar o planejamento da cidade, ter capacidade crítica e técnica. Então esse período de 1993 foi muito interessante. Eu que participei dele, aprendi muito. Tentei aproveitar ao máximo o que foi ofertado, todas as reflexões, novas idéias. Me perguntava constantemente, como vamos pensar um novo Plano Diretor, novas propostas, se não nos abrimos para analisar e conhecer novas experiências, novas idéias. A primeira atitude foi assumir que o Plano vigente, por melhor que fosse considerado, poderia mudar. Manter o que estava bom e renovar ou revisar o que não tinha sido alcançado. Qualquer idéia pode mudar ante outra boa idéia. Ou não?

É por isso que considero o período de 1993 muito rico no processo. Havia resistências, sim. Fomos duramente criticados por tudo o que representávamos e, porque formávamos um grupo novo, não tínhamos legitimidade para conduzir o processo. No momento em que fomos para a discussão tínhamos que responder à crítica aos planos diretores, éramos cobrados pelos problemas não resolvidos pelo Plano Diretor vigente. Tínhamos que responder pelo Plano vigente, taxado por muitos como o Plano Diretor da ditadura, etc.

Mesmo assim, a oportunidade foi positiva, porque discutir o Plano Diretor é discutir os conflitos da cidade. Quando tudo vai bem não se discute Plano. Tem discussão de Plano Diretor quando têm conflitos atraídos sobre ele. Ninguém pára pra discutir o que está bom. As pessoas param para discutir o que está ruim, o que não vai bem. E me parece que a discussão de hoje é fruto ou seqüência daquela época. Naquele período a mobilização se dava muito mais pelo segmento da sociedade que estava se sentindo mais prejudicado. De um lado o movimento popular, do outro lado o movimento da construção civil. Para alguns grupos o Plano estava bom e, por este motivo, acredito não se mobilizaram para acompanhar e participar das decisões. Hoje se verifica que outros grupos estão participando, provavelmente grupos que não concordam com as decisões tomadas. De fato, as pessoas se mobilizam quando seus interesses estão sendo contrariados. Seria muito importante que a sociedade se mobilizasse também para implementar potencialidades que a cidade oferece. Na cidade de Canoas, onde estamos participando da elaboração do Plano e, em outras, como Eldorado do Sul, São Gabriel, Santa Clara e Farroupilha, buscou-se fazer esse tipo de discussão, com os conselhos e comunidades. Em alguns Municípios se avançou, em outros nem tanto. De qualquer forma deve-se sempre buscar agregar na discussão os diversos agentes e incentivar a proposição de novas idéias para o desenvolvimento da cidade.

Os conflitos mais fortes [naquele período] eram oriundos do movimento popular, que negava o Plano. Até a época comentávamos que a Constituição Federal de 1988 havia definido o Plano Diretor como o principal instrumento da política urbana. A função social da cidade e principalmente da propriedade urbana abria um caminho novo para a gestão urbana. Então a questão passava além de

se discutir ter Plano ou não ter Plano. Poderíamos discutir que tipo, qual a forma destes novos planos, mas não a existência deles.

O movimento popular foi, com certeza, um dos mais atuantes do processo. Tanto que determinados instrumentos por eles reivindicados foram aprovados antes mesmo do próprio Plano. Eram as leis para identificar áreas urbanas de ocupação prioritária, o imposto progressivo no tempo, a lei do parcelamento de solo e a lei do solo criado. Essas leis foram aprovadas na Câmara de Vereadores independentes do Plano em período anterior. [Isso] talvez tenha limitado [o processo], mas não acredito que comprometesse o Plano como um todo. Por exemplo, o solo criado foi estabelecido através de um acordo que previa a manutenção dos índices construtivos nos patamares existentes. Assim, como revisar um Plano Diretor e não discutir as densidades da cidade expressas pelos índices de aproveitamento? Dificultou sim, em termos de um modelo coerente. A densidade é parte do modelo ou da forma urbana. Se nós não podemos discutir a densificação, como vamos discutir alturas, como vamos discutir transferência de potencial construtivo? É inviável.

Principalmente porque uma das grandes críticas do modelo existente era a excessiva fragmentação do modelo de densificação. Por exemplo, o eixo composto pela Avenida Osvaldo Aranha até a Avenida Protásio Alves tinha na época 14 combinações de índices construtivos. Compreendia-se que a densificação da cidade era maior quanto mais próxima ao centro da cidade. Mas 14 combinações de densidade, ficava muito difícil de monitorar.

Elaborou-se então uma proposta que mantivesse a capacidade construtiva média da cidade, redistribuindo-a, entretanto, através de um novo modelo. Não se avançou. Os participantes do processo não aceitaram. Hoje, se examinarmos os modelos do Plano Diretor atual, verificaremos que o modelo de densificação não corresponde muito bem ao modelo de usos. O modelo de usos, por exemplo, estabelece o incentivo a um novo corredor de centralidade leste/oeste, correspondente ao espaço entre as avenidas Anita Garibaldi/Nilo Peçanha, que vai da terceira avenida perimetral até o limite com o Município de Alvorada, mas o modelo de índices privados não corresponde aos mesmos incentivos. A aposta do reforço da centralidade está toda centrada no solo criado, o que é um risco, pois o corredor de centralidade pode não se implantar na sua totalidade. O estímulo de construção definido para a propriedade privada deve ser dosado, para que ela responda ao modelo de ordenamento preconizado. O solo criado e a transferência de potencial construtivo podem ser insuficientes, sozinhos, como alavancadores da construção do modelo.

Essas e outras contradições fazem parte do Plano atual. Por isso este e outros instrumentos da gestão devem ser permanentemente avaliados, monitorados. Da mesma forma [que] os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

A organização da população (moradores, ONGs, entidades, etc.) acontece na sua maior parte motivada por situações localizadas e nem sempre voltada a interesses de maior abrangência. Por outro lado, a forma como o cidadão se apropria da cidade é diversa e muitas vezes conflitante, pois a cidade é simultaneamente local de moradia, trabalho, produção, lazer, etc.

A sociedade deve apontar os problemas e conflitos; as entidades técnicas e principalmente o corpo técnico apontar alternativas de solução. Cabe à sociedade apreciar as soluções apontadas e não apontar as soluções ou pelo menos não na sua maioria. Isso foi muito discutido, eu lembro que o grupo de gestão trabalhou muito essa questão. O técnico precisa avançar também, deve se conscientizar que o conhecimento popular pode trazer uma contribuição valiosa, e que não está no processo apenas para concordar. Participação pra mim é algo um pouco mais complexo. O pensamento técnico deve assimilar as visões diferentes. A participação, por outro lado, depende de requisitos como qualificação, disponibilidade de tempo, informação. É necessário, porém, a intervenção técnica adequada, sem a qual o desenvolvimento urbano fica insustentável.

O primeiro período, de 1993, foi o período da reflexão, de sacudir as idéias, ouvir e conhecer as propostas das outras cidades, o que estava sendo feito no mundo. Depois foi o período das avaliações e dos estudos, de 1994 e 1995, período que hoje o Estatuto chama de leitura técnica, ou seja, conhecer mais profundamente a cidade. Nesse sentido a experiência de Porto Alegre foi muito boa: avaliou-se o que estava bom e aquilo que não estava dando certo. Para realizar este trabalho foram contratados consultores em todas as áreas para reforçar a equipe técnica. Acho que foi uma decisão muito acertada. A idéia inicial era contratar a UFRGS, para que assumisse a consultoria de forma global. [Deparamos-nos] com a situação de que a Universidade não estava preparada, naquele momento, para atuar como consultora e prestar o trabalho de forma global, através de seus laboratórios e equipes. A opção possível foi a contratação individual de professores e pesquisadores. Foi um pouco frustrante não termos conseguido conveniar com a Universidade um projeto global. Entramos então num processo de tomada de preços com uma ou mais equipes sobre os diversos temas. De qualquer forma, contamos com a avaliação e estudos das equipes da UFRGS. Pensávamos também, ser possível contar com a participação da sociedade neste momento do

processo. A experiência demonstrou que o que tinha sido proposto, participação da sociedade em todos os momentos, na prática era muito mais complexo que se imaginava. As reuniões eram semanais, depois se tornaram quinzenais. Verificou-se não ser possível desenvolver estudos em conjunto com grupos em estágio de conhecimento tão diverso. Como elaborar um estudo técnico sobre adensamento, por exemplo, com a participação de pessoas da comunidade que não tinham idéia do que era um índice de aproveitamento. Assim a metodologia foi sendo adaptada. Os grupos técnicos passaram a trabalhar sozinhos e os resultados das análises e propostas foram submetidos à sociedade em audiências públicas e seminários. Havia um grupo de umas quarenta pessoas, representantes de entidades, ONGs, comunidade que acompanhava o processo através de reuniões mensais.

Esse grupo [do qual participavam também entidades como o IAB e o SINDUSCON] tomava decisões a partir dos assuntos a ele encaminhados. Foi este, por exemplo, o grupo que recusou a proposta de revisarmos a distribuição dos índices construtivos para compatibilizar melhor o modelo de adensamento com o modelo de usos que estava sendo proposto. O projeto de lei do solo criado, Lei Complementar 315/94, que como mencionei anteriormente havia sido aprovado pelo Legislativo Municipal antes do projeto de revisão do Plano, congelava os índices construtivos da Lei Complementar 43/79 – índices associados ao modelo de uso daquela lei. Se em determinada área o uso fosse alterado, como definir esta alteração sem alterar as normas que a representam? Esta situação se dava, por exemplo, em relação à localização de novas áreas comerciais. Por um lado havia áreas comerciais com excesso de incentivo por índices comerciais em detrimento dos índices para a atividade residencial – [como] a Rua Taquara, no Bairro Petrópolis. Como alcançar estas mudanças com os índices congelados pela lei do solo criado? Houve bastante resistência e em algumas situações se conseguiu avançar muito pouco. De qualquer forma considero que o grupo de acompanhamento cumpriu sua finalidade.

Completada a leitura técnica, foi iniciado o processo de comunicação dos resultados à sociedade em geral. Esta etapa correspondeu ao que no Estatuto da Cidade é chamado de leitura comunitária. Conforme a metodologia, mesmo no período dos estudos dos temas específicos, foi constituído um grupo de trabalho coordenado pelo Engenheiro Agrônomo e Arquiteto Luiz Fernando Rigotti, para trabalhar a visão da comunidade sobre os diversos bairros da cidade. Foi a experiência de buscar junto à comunidade a leitura comunitária, suas impressões, seus conhecimentos sobre as diversas partes da cidade. Eram trabalhos paralelos. Hoje, pelo Estatuto, pelo menos nos planos em que eu estou trabalhando, a leitura técnica é feita, transformada em linguagem mais acessível e apresentada à comunidade. A partir deste conhecimento é buscado, sobre a forma de oficinas, o levantamento das questões e opiniões da comunidade. Naquela época os dois trabalhos andavam em paralelo, embora com a conclusão dos estudos estes fossem transmitidos à sociedade em geral através de seminários. Paralelos ao trabalho foram montados cursos de treinamento de lideranças comunitárias, em convênio entre Prefeitura e UFRGS.

A participação depende da informação. Participar sem informação é uma coisa muito complicada. A literatura aponta que a informação no futuro será mais importante que a legislação, ou pelo menos será tão importante quanto. Os nossos sistemas de planejamento e de gestão urbana carecem de um sistema de informações organizado para o planejamento urbano. Sou uma grande defensora destes sistemas de informação e avaliação. A participação qualificada da comunidade depende destes sistemas. Neste estágio do processo ela ainda depende da leitura técnica.

A leitura técnica levou uns dois anos, foi feita sempre com o grupo interno e com os consultores. Dentro do grupo da Prefeitura (secretarias municipais) aconteceram conflitos relativos à visão de cidade, conflitos entre políticas urbanas, e mesmo conflitos com e entre a visão acadêmica. As secretarias pensam e atuam na maior parte das vezes setorializadas. A grande dificuldade foi compatibilizar estas visões.

Todas as secretarias que tratam com o urbano [participaram]. Os grupos reuniam técnicos de todas as secretarias, mas ainda por temáticas. Quando os estudos e avaliações por temas terminaram, acho que eram oito ou dez, o conjunto de informações era significativo. Aí aconteceu outro desafio: como cruzar estas informações? A grande expectativa era que a Universidade trouxesse a metodologia. Nós precisávamos desse mediador, para articular e viabilizar a elaboração de uma proposta.

Os conflitos urbanos são das mais variadas naturezas. Por exemplo: moradias clandestinas ou irregulares sobre traçado do sistema viário principal do Plano Diretor; prédio de preservação sobre alargamento do sistema viário; implantação do sistema viário necessário para garantir o futuro da cidade com as desapropriações de casas; conflitos de estacionamentos com atividades econômicas. Como compatibilizar as diversas políticas do município? Conflitos reais do dia-a-dia que deveriam ser

solucionados. A equipe técnica entrava em conflito. O processo tinha se iniciado como uma revisão do Plano vigente pretendendo manter sua estrutura, posição rejeitada pelo movimento popular.

O próprio nome de revisão do Plano Diretor foi rejeitado. Mudamos o nome de revisão para reconceitualização para conseguir o apoio destes grupos. A idéia era revisar a lei 43/79. Mas ao longo do processo verificou-se que seria muito difícil. Chegou-se à conclusão de que o resultado ficaria comprometido, face ao tipo de alterações que estavam sendo discutidas e propostas, se mantida a estrutura da lei vigente. Assim, decidiu-se pela reorganização da legislação.

Como reunir todas as propostas e definir os conceitos e diretrizes para uma nova proposta? Por exemplo, no caso da proposta de nucleações comerciais propostas pelo 1º PDDU, a avaliação demonstrou que 30% a 40% das áreas propostas não tinham acontecido. O modelo da cidade descentralizado através de um conjunto de pólos comerciais aconteceu em alguns casos nas situações previstas. Porém outras áreas comerciais surgiram em novos locais não previstos. A cidade foi acontecendo e depois de vinte anos a cidade real estava um pouco diferente da cidade preconizada pelo Plano. Essa e outras situações demonstraram que mais que revisar o Plano era necessário revisar conceitos e propor um novo modelo de desenvolvimento.

A questão foi colocada e a decisão tomada foi de alterar de forma mais significativa o modelo vigente. Criou-se uma situação desconfortável, uma vez que o grupo coordenador parecia não ter legitimidade para uma mudança desta natureza. O então Secretário do Planejamento, Arquiteto Newton Burmeister, e o Prefeito Municipal tomaram a decisão.

Para se alterar um Plano Diretor é necessária confiança da sociedade. A responsabilidade por esta tarefa deve ficar a cargo de pessoas que possuam conhecimento e legitimidade reconhecida.

Acredito que [essa reunião como o prefeito Tarso ocorreu] no ano de 1996. Tomada a decisão, o trabalho evoluiu para a elaboração de uma nova proposta. Apesar de alguns conflitos internos do grupo técnico, o trabalho evoluiu. A necessidade mais urgente era de buscar uma metodologia que compatibilizasse os conteúdos da etapa anterior, estudos por temas ou áreas específicas. Com as contratações individuais dos consultores da Universidade por temas, foi necessário encontrar uma equipe que dispusesse desta metodologia. Esta metodologia foi encontrada na FLACAM, uma Universidade alternativa da Argentina, com braço empresarial, vinculada à UNESCO. A Prefeitura contava com alguns técnicos que participaram de cursos de especialização em projetos ambientais, promovidos pela FLACAM e, portanto, conheciam as metodologias desenvolvidas por aquela instituição. Essas metodologias foram identificadas como capazes de dar resposta à nova etapa do processo.

A FLACAM foi contratada então para apoiar a nova etapa do processo. A metodologia aplicada conseguiu expressar e organizar as idéias produzidas. O trabalho se desenvolveu no período de 1996-1997, acho que foram dois anos. Neste período foi concluído o Plano Diretor, com algumas idéias muito interessantes e avançadas, e outras ainda incipientes. Por exemplo, buscava-se ter como unidade para definir-se as normas [de uma] rua face às diferenças que existem entre as diversas ruas de um bairro. Alguns bairros, como o Bonfim, têm uma determinada homogeneidade. Mas a maior parte deles tem características muito diferentes dentro deles mesmos. Portanto, a melhor forma de tratar as normas seria por ruas. A proposta não alcançou avançar.

Acreditava-se que esse seria o caminho, mas não houve condição de evoluir, não tínhamos conhecimento nem estrutura pra trabalhar dessa forma. Algumas poucas propostas nesse sentido foram incorporadas, tais como o zoneamento das bases das edificações que toma a largura viária como indicador. Em ruas mais largas, avenidas, a base é maior. Outra questão com pouca evolução é o trato das atividades. A intenção era alcançar um zoneamento das atividades que levasse em consideração o conceito de impacto e incômodo. Por exemplo: o zoneamento estabeleceria um grau de impacto admissível por zona de uso, definido por um conjunto de variáveis e representado por um valor numérico. Não foi possível evoluir nessa tese e as atividades seguem sendo zoneadas principalmente por seu ramo – comercial, industrial, etc., e por porte. O Plano evoluiu propondo a criação de um sistema de avaliação de desempenho urbano que estabeleceu, entre seus objetivos, auxiliar na avaliação de projetos e atividades econômicas. Como essa, muitas outras idéias não conseguiram se transformar em propostas objetivas no Plano. Ficaram como objetivos a serem desenvolvidos nos anos seguintes, dos quais destaco como prioritários a montagem do sistema de informação de avaliação ou monitoramento.

Eu saí da Prefeitura em 2001. De 1999 a 2001 fiquei elaborando alguns trabalhos nestas áreas prioritárias. Levei para a FLACAM a questão do sistema de avaliação de desempenho urbano como um sistema de apoio à decisão, e desenvolvi por dois anos naquela instituição este trabalho. Conseguimos também desenvolver com a UFRGS o termo de referência para a montagem deste sistema. Posteriormente, junto ao projeto de modernização administrativa da Prefeitura, conseguimos destinar os recursos para a definição e desenvolvimento dos indicadores do sistema. No ano de 2002

tive conhecimento que a Prefeitura estava definindo os indicadores, porém, eu já tinha me afastado da Secretaria. Não tenho conhecimento da montagem do sistema. Hoje a Prefeitura está revisando o Plano e o grande tema que se observa é a questão das alturas dos prédios. Parece que o grande problema que aflige as comunidades são as alturas dos prédios.

O projeto de lei inicial, encaminhado à Câmara de Vereadores era um projeto constituído por um conjunto de estratégias, pelos princípios e diretrizes que definiram o modelo espacial, uma proposta de sistema de gestão urbana e um conjunto de normas urbanísticas. O Plano continha ainda um conjunto de projetos e ações prioritários para a cidade. Basicamente um Plano que estabelecia diretrizes para um plano de governo. Para cada estratégia quais os projetos e ações que o executivo deveria desenvolver. O Legislativo não concordou com o conteúdo estratégico definido pela relação de projetos e ações, solicitando que aquela parte da matéria fosse retirada. Perdeu-se assim um conteúdo muito importante para a gestão da cidade. Reescrito foi novamente encaminhado. No Legislativo foi formada uma comissão de quarenta técnicos para analisar o projeto. As principais idéias geraram questionamentos. Transformação de todo o território municipal em zona urbana e mudança radical na morfologia urbana foram os mais polêmicos. Em Porto Alegre os planos nunca são objeto de consenso. Por isso dizemos que o Plano era o resultado do consenso possível.

[O Plano não foi alternado] no que se refere à transformação de todo o território em zona urbana, mas na morfologia sim. O modelo de altura foi completamente modificado. Retornando, o projeto ficou em discussão por mais 6 ou 8 meses.

A proposta de modificação da morfologia vinha pela Universidade. O setor da construção civil participou mais ativamente na segunda proposta. A sociedade como um todo foi em algum momento contra o Plano Diretor. O grupo técnico do legislativo também representava as diferenças da cidade e tinha dificuldade de produzir uma proposta de consenso a partir da minuta encaminhada. Assim, o projeto retornou ao executivo que reabriu a discussão e tentou produzir uma proposta de consenso mínimo. Evidentemente, um processo desta natureza não passou pelo executivo sem provocar ressentimentos. O corpo técnico já sabia que enfrentaria muitos conflitos, o grupo não tinha atendido a muitas demandas que estavam colocadas. E quando o projeto retornou houve muitos conflitos internos, a partir das propostas que foram recusadas. O corpo técnico teve dificuldade para assimilar as mudanças de propostas. Ao final, o projeto foi reformulado e re-encaminhado para a Câmara de Vereadores, onde depois de sofrer mais algumas modificações, foi finalmente aprovado, no final de 1999.

[Decorridos] estes oito anos, muitos dos projetos e sistemas ainda não foram montados, como é o caso do sistema de informação e de monitoramento que, se já estivesse em andamento, facilitaria a discussão de hoje.

[Esse processo], pra mim, foi um aprendizado incrível, para o qual não medi esforços. Aproveitei a oportunidade de participar da discussão do Plano Diretor para uma cidade como Porto Alegre. Aprendi muito com esse processo. [Eu tinha pouca experiência nessa relação com a sociedade] porque quando eu comecei a trabalhar nesta área, na elaboração do 1º PDDU, a participação estava iniciando. A sociedade, através das entidades, já participava. Inclusive em Porto Alegre o Conselho do Plano Diretor, com a participação de órgãos de classe tais como o IAB, OAB, é anterior ao primeiro Plano Diretor da cidade. Aliás, foi aquele Conselho que promoveu a elaboração do primeiro Plano Diretor, Lei 2330/61. O 1º PDDU foi o primeiro Plano que propôs a participação de representantes da comunidade no Conselho do Plano.

Quando iniciou o processo, em 1993, tínhamos determinadas expectativas. Quando terminamos o processo, em 1999, sete anos depois, saímos com outra visão. Mudou a compreensão do que pode ser a participação num processo de discussão da cidade. Compreendi que as pessoas para participarem de uma forma produtiva, qualificada, necessitam acessar toda a informação possível sobre a cidade. Evidentemente que o conhecimento dos problemas que cada bairro tem a população percebe. Porém, podem existir outros que não ficam tão explícitos e que um sistema de monitoramento pode ajudar, e muito, na explicitação e quantificação do problema. E acho que as soluções só se viabilizarão se realmente a sociedade participar, compartilhar, tomar a decisão conjunta e assumir as responsabilidades decorrentes.

[Esses sete anos] foram uma experiência rica, porque vivenciei todo o tipo de conflito possível: com a sociedade, com as equipes internas, porque de fato existe dificuldade na interdisciplinaridade, no trabalho técnico com os próprios técnicos. Quando estava estudando na FLACAM aprendi a importância do diálogo entre as pessoas, sejam elas da sociedade, dos empresários ou entre os técnicos. Discutíamos a necessidade de aprendermos a conviver com as nossas diferenças e posições, as nossas formas de ver e viver a cidade. Posteriormente tive outras experiências em audiências públicas, reuniões de bairros, em que apresentamos matérias técnicas. Em algumas ocasiões as respostas da comunidade foram muito proveitosas. Apresentados os

relatórios técnicos, a população falou livremente, alguns assuntos de forma repetitiva, mas, o que se pôde observar foi a boa compreensão do conteúdo e a pertinência da maior parte das propostas. [É importante] informar e divulgar a matéria técnica, porque existe compreensão e por conseqüência participação.”

**TESTEMUNHO 7 - MARIA TEREZA FORTINI ALBANO**

Questionário recebido por e-mail em novembro de 2006

---

Arquiteta e urbanista graduada pela UFRGS. Durante o processo de elaboração do PDDUA foi coordenadora do Grupo de Trabalho 3.3 - Policentralidade e Zoneamento de Usos. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/ UFRGS. Curso de Especialização em Planejamento Urbano realizado no PROPUR/UFRGS. Curso de Especialização em Desenho Urbano pelo PROPUR /UFRGS. Curso de Extensão em Formação Ambiental pela FLACAM - Fórum Latino Americano de Ciências Ambientais - Argentina. Desenvolve suas atividades profissionais na Secretaria de Planejamento Municipal da Prefeitura de Porto Alegre desde 1979, com foco mais recente na realização de estudos para subsidiar projetos de setores urbanos específicos, na regulamentação de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e no detalhamento dos conteúdos do plano diretor.

“[No processo de elaboração de PDDUA, eu representava] a própria Secretaria Municipal de Planejamento, na coordenação do GT3.3 – Policentralidade e Zoneamento de Usos, Grupo de Trabalho criado dentro da metodologia prevista em 1995.

[Atuei] ao longo de todo o processo, que eu considero que se iniciou em 1993, quando o governo de então convidou toda a sociedade para construir um projeto para o futuro de Porto Alegre de forma participativa. Deste movimento inicial saiu a diretriz de reformular o Plano da cidade, que era um desejo antigo, mas de difícil concretização. Durante 1994, dentro da Secretaria Municipal de Planejamento, participei de grupos de trabalho que antecipadamente já estudavam os temas que viriam a ser as principais temáticas da reformulação do 1º PDDU. Das situações referidas nesta questão só não estive nas reuniões regionais que foram desenvolvidas mais especificamente pelo GT1 – Planos Regionais (conforme categorização de grupos em 1995).

Penso que [o processo de elaboração do PDDUA de fato proporcionou momentos/espacos de participação ao cidadão e instituições em geral, e a mim, em particular], mas a metodologia apresentou muitas complicações. Num processo participativo que vai mudando de interlocutores ao longo do tempo, o resultado final tende a ser o resultado da mobilização de alguns nos momentos mais decisivos.

Considerando as atividades desde 1994, penso que o momento de maior destaque foi o de preparação e realização do 2º Congresso da Cidade. Neste evento ficaram explicitadas todas as dificuldades do processo participativo que estava se tentando implementar. Talvez, mais relevantes ainda, tenham sido as discussões na Câmara Municipal, mas, destas, eu não participei.

Particularmente, eu me interessei por todos os temas, pois o Plano como um projeto de cidade deve articular princípios, propostas e políticas. Infelizmente trabalhamos de modo fragmentado e eu, como coordenadora do GT3.3 estive mais vinculada, em grande parte do tempo, a este assunto [Policentralidade e Zoneamento de Usos].

De forma mais geral, [encaminhei e defendi] as propostas do GT 3.3, do qual participei mais profundamente, mais especialmente no que se referiu à conceituação de cidade miscigenada e níveis de centralidade. Os principais momentos de minha participação, como defensora de propostas se deram no Congresso de 1995 e nas oficinas de compatibilização do ano de 1996.

O conjunto de conteúdos tratados nesta revisão foi escolhido em função de questões que vinham apresentando mais problemas na implantação do 1º PDDU, desde 1979, e em função da necessidade de compatibilizar o Plano Diretor com a Lei Orgânica Municipal. [Além disso], com os conteúdos (instrumentos de política urbana, principalmente da política habitacional) que vinham sendo produzidas ao longo dos anos na discussão nacional, que acabaria por se concretizar mais adiante no Estatuto da Cidade. Muitas coisas foram tratadas de forma superficial ficando para futuros detalhamentos e regulamentações que, como regra geral, não se tem estrutura para encaminhar.

Acho que [o processo de elaboração do PDDUA] foi inédito, que abriu frente para um caminho de transformações. Entretanto, até hoje o resultado deste processo não foi nem ao menos comunicado e tem sérios problemas de gestão. A prática predominante ainda é a de um plano regulador apesar do número enorme de instrumentos para [gerir] políticas de forma articulada.

[O tempo que disponibilizei no processo de elaboração do PDDUA, significou para mim] muito aprendizado e muito por aprender. Muita expectativa sobre mudanças sem a clareza sobre os destinos do processo.”



TESTEMUNHO 8 - Newton Burmeister  
Entrevista concedida em 17 de abril de 2007

---

Arquiteto e Urbanista graduado pela UFRGS. Coordenador geral do projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte e do processo de elaboração do PDDUA. Secretário de Obras e Viação - 1989-92, e Secretário de Planejamento Urbano – 1993-2000, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Presidente da Federação Nacional dos Arquitetos – 1986-89. Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil/RS 1970-72. Professor Adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter-Reis – 1979-89. Atualmente dedica-se a pesquisa e consultoria, além de palestras na área do desenvolvimento urbano e sustentabilidade.

---

“O processo todo foi uma notável experiência profissional, pessoal, e como agente político. Gostaria de abrir esse testemunho com essas sensibilidades. Não ocorreram ao mesmo tempo, vieram em tempos diferenciados. Conforme os acontecimentos, nas sensações e na observação dos resultados. Muitas no período em que estivemos na liderança desse processo. Porque como Secretário se é um condutor, as pessoas se orientam pelo que o Secretário encaminha ou postula como porta-voz do Governo. Muitas vezes houve dificuldade em interpretar a minha atuação, se como um agente “participador” do processo, ou como um “comandador”.

Na época, aproximadamente setenta profissionais – arquitetos, engenheiros, jornalistas, sociólogos, entre outros – atuavam na SPM. A maioria, engenheiros e arquitetos que se dedicavam à aplicação do Plano Diretor de 1979. Transcorria o ano de 1993, portanto decorria já um largo tempo de aplicação daquele Plano, muito apoiado na questão normativa reguladora, que é o dia-a-dia da Secretaria. Assim, raros eram os momentos em que uma interpretação estratégica do Plano era feita.

Esta era uma das constatações levantadas no transcorrer de algumas reuniões, no Orçamento Participativo, ação do governo com a participação da sociedade no processo de definição dos investimentos na cidade, face aos escassos investimentos ocorridos, que revelam as necessidades acumuladas. Anteriormente, preciso destacar, o exercício da titularidade da Secretaria de Obras do Município (SMOV) oportunizou-me o contato com as necessidades urbanas mais demandadas, aquelas que nos anos de 1989, 1990 e 1991, no primeiro mandato do Olívio, foram identificadas. Faço este destaque porque esta condição se mostrara importante no exercício do mandato no Planejamento.

Na SMOV, recebíamos as comunidades, comissões de ruas da cidade, solicitando a pavimentação dos seus logradouros, uma ação típica de gestão municipal. Era a informação imediata para quem estava tomando contato com as necessidades da cidade (primeiro mandato), demanda por infra-estrutura de pavimentação, isso identificou uma situação urbana que foi entendida pelo governo. Foi quando se começou a trabalhar para organizar o Governo e dialogar com a sociedade em termos de atender essa demanda. Como seria o atendimento? Por vontade do Secretário? Por vontade do Prefeito? Por influência do Vereador, que acompanhava a comunidade na maioria das vezes? Qual o critério? Não havia nenhum, era vontade do Secretário, do Prefeito ou a influência do Vereador. Este trabalho levou tempo devido aos ajustes, tirados em reuniões e discussões, cujo resultado ao fim e ao cabo se deu na aplicação dos primeiros movimentos do Orçamento Participativo como uma atuação das secretarias.

Nessa oportunidade, percepções surgiram de que a cidade crescia e se desenvolvia pressionando os planos que a comandaram, embora tenha sofrido os reflexos desses planos de 1959 até 1979, das modificações, alterações, resoluções, extensões, enfim, de uma série de iniciativas visando atualização face à dinâmica da urbanização acelerada que deixava na cidade o seu reflexo, especialmente no parcelamento do solo e nas edificações, pois por muitos anos se trabalhou na parte construída do território, dimensão do terreno, taxa de ocupação, índices, alturas, etc. Quando, numa determinada época, as sacadas deixaram de ser computáveis, as edificações se transformaram. Para quem é ligado à matéria e anda pela cidade é capaz de identificar os diferentes momentos dos dispositivos: “esse edifício é da década de 50, 60, esse aqui é resultado da modificação do conceito de computável, não-computável”. Percebe-se que o Plano Diretor se reflete na cidade muito rápido no que diz respeito à edificação e ao uso do solo urbano. É um resultado que se materializa e que podemos perceber observando a própria constituição e organização da cidade. Veja-se, por exemplo, as alturas no Plano atual, o PDDUA, área de disputa entre atores sociais, na revisão programada.

O parcelamento do solo é outro destaque. São as novas áreas incorporadas à cidade. Tomemos a zona norte da cidade, por exemplo, que é mais nova, foi construída nos últimos cinquenta anos. Percebemos que é um *pachtwork*. É o projeto urbanístico do arquiteto A, junto ao projeto urbanístico do engenheiro B, da loteadora C, o remanescente da Vila D, etc., etc. Cada

parcela com sua peculiaridade e concepção, atendendo ou não [aos] requisitos legais vigentes à época da execução ou aprovação, formando uma verdadeira colcha de retalhos que se [articula] pelas vias estruturais, os antigos caminhos interiores, que consolidados pelas linhas dos bondes se transformaram nas radiais que estruturaram a cidade. Não fora isso dos “loteamentos” não teriam nada a ver uns com os outros. Porque era menor, naqueles tempos, a preocupação com essa visão da organização urbana através da continuidade do sistema viário e, mais além, das vias estruturais e da perspectiva de uni-las solidamente a uma visão de mobilidade urbana. Embora se insinuassem nos planos anteriores, especialmente no de 1979, o PDDU, que foi o que deu uma virada de página na questão do planejamento urbano com uma visão abrangente sobre todo o território do município, se envolvendo mais do que só com a parte construída, como os planos anteriores. Um dado para refletir: em 1960 circulavam em Porto Alegre, aproximadamente, 5 mil veículos e 600 mil habitantes!

Quando iniciamos o atendimento da infra-estrutura de pavimentação através do Orçamento Participativo, perguntas básicas ocorreram. Como se faz uma rua? Qual o gabarito? Enfim, como se resolve esse assunto? Do contato com as regiões do Orçamento Participativo [se pôde] perceber que algumas disposições do Plano Diretor, especialmente para as áreas mais carentes, não estavam no domínio da comunidade. Ela ignorava. Não estava informada. Havia diretrizes da SPM que não chegaram à comunidade.

Quando se falava no Plano Diretor, os envolvidos da comunidade presumiam um código de edificações e não um plano organizador do território. Isso não é uma peculiaridade de Porto Alegre, é uma situação de todas as médias e grandes cidades brasileiras. Todas enfrentam este problema. Algumas com um maior domínio e outras absolutamente sem nenhum.

Quero, para contextualizar o problema das cidades, destacar um fato de muita repercussão sobre a questão urbana no Brasil que foi o estabelecimento das regiões metropolitanas nos anos 1970. As dez regiões estabelecidas no país, com situações que identificavam e davam a cada uma delas tendências de desenvolvimento, tendo em vista a economia local, a região e a característica das cidades. Foi o ato de consolidação do Brasil urbano, em minha opinião. Nestes trinta ou quarenta anos saímos de uma distribuição da população rural e urbana equilibrada, para uma predominantemente urbana. Hoje a população urbana no país representa 80%, com aproximadamente sessenta cidades abrigando três quartos desta população! Um exemplo dramático no Brasil é a Região Metropolitana de São Paulo. Não tem solução, não tem jeito, porque não teve jeito antes e porque se formou daquela aglutinação do ABC, mais um alfabeto do que só as três letras. As cidades encostaram umas nas outras, superpuseram-se. Os limites políticos restaram somente nos mapas com regimes de uso do solo e tendências de desenvolvimento absolutamente distintas. Criaram-se os conflitos territoriais, ambientais, de transporte, de resíduos etc., que se potencializaram com o crescimento desordenado, transformando a vida das pessoas. É uma estrutura urbana tão complexa que só admite intervenções localizadas de pouca abrangência. Esses eventos passados e os problemas urbanos que despontavam motivaram os que tinham responsabilidade sobre a questão do planejamento e desenvolvimento urbano, preocupação que foi levada ao Governo. Não foi um pleito estabelecido e elaborado só pela Secretaria do Planejamento. Foram as sensibilidades setoriais do governo, das principais áreas de atuação, saneamento, ambiental, mobilidade e transporte. Elas sinalizavam que muitas situações precisavam de atualização e que havia uma demanda da comunidade nesta direção manifestada no Orçamento Participativo. A partir destes elementos se começa o movimento no sentido de reavaliar o Plano Diretor.

O debate sobre a organização da cidade aguardou este momento. Não aconteceu antes, no primeiro governo, porque naquele mandato era o modelo de gestão o objetivo, com foco na mobilização social, na estruturação do Orçamento Participativo, com as regionalizações do território, as especificidades de cada parte da cidade, de cada bairro distintamente um do outro, as áreas com afinidades que se constituíram nas regiões do Orçamento Participativo. Essa organização, todavia, indicou que havia necessidade de algo mais, que ainda não estava suficientemente maduro no Governo, nem na própria comunidade. Estou simplificando. Já no segundo mandato, esses objetivos começam a se definir melhor quando surgiu a pergunta: “Afinal, que tipo de cidade [queremos]? Para onde vamos e o que queremos?”. No segundo governo (Tarso Genro), esta inquietação coincide com o programa de governo, o Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Quando foram convidadas personalidades nacionais e internacionais para exporem, aqui em Porto Alegre, seus enfoques sobre o que é uma cidade moderna, ativa no processo de construção democrática, de trabalho e produção econômica. Esse processo foi alimentando as expectativas e a informação geral da comunidade, das regiões do Orçamento Participativo, do Governo, da sociedade enfim, nas diversas e memoráveis reuniões na Usina do Gasômetro, com aquelas personalidades todas, vindas de muitos lugares, dando o seu testemunho a respeito de qual é o desafio urbano moderno, viver em cidades em mundo

urbanizado. Cito e destaco a informação: somos mais pessoas, hoje, vivendo em cidades, do que toda a humanidade até então!

Estes eventos criam na sociedade o entendimento de que a organização urbana era uma matéria que deveria ser discutida permanentemente. Um debate que não poderia ser episódico. Aconteceria no âmbito do Governo e também na comunidade, para posteriormente encaminhar conclusões para instancias que as transformassem em políticas públicas. Em decorrência, desta sensibilidade coletiva que se formara, constituíram-se os congressos da cidade, que tive o privilégio de ajudar a organizar, e que aconteceram regularmente, até poucos anos, com uma pauta de debates ajustada à cidade e como se daria a repercussão desse processo na sociedade e no Governo.

Foi um movimento de mobilização social e institucional importante, que culminou, ao final, com a consciência, pelo menos por parte da maioria do Governo, de que o Plano Diretor era uma peça importante dentro do processo de desenvolvimento urbano, que precisaria estar compatível e atualizado com as questões emergentes para a moderna urbe.

Não digo que havia algum tipo de resistência [interna ao Governo]. Havia cautela. A pergunta “quanto vai custar isso?” revela uma resistência momentânea. Qual a razão da pergunta? Ela aconteceu em todos os movimentos que o Governo fez, na pavimentação, na infra-estrutura, enfim em todos os procedimentos, sempre ocorreu este questionamento. Era a presença do econômico financeiro viabilizando, na medida do necessário, o que o Governo poderia investir. Esteve sempre presente. Um processo como reavaliação ou implantação de um Plano Diretor é impossível acontecer sem recursos, que não são poucos considerando o envolvimento de um grande número de mobilizações, especialmente recursos humanos, internos e externos ao Governo, além de outros recursos, como gráficos, plantas, mapas, reprodução, geoprocessamento, geralmente custosos.

A experiência que tive na SMOV, preciso sempre lembrar [disto], foi uma condição determinante para a atuação no planejamento urbano, ajudou muito no processo de reformulação do Plano Diretor. Quando do início dos programas de pavimentação, nos idos de 1989-1990, preparamos previamente com a comunidade, nos primeiros passos do Orçamento Participativo, um lote de logradouros que poderiam ser pavimentados, assim que os recursos estivessem disponíveis. Foi o que ocorreu, quando o governo liberou os recursos para investimento em infra-estrutura, a Secretaria foi a primeira a se habilitar. Por que essa situação? Digo isso não como mérito, mas como uma postura que deve estar presente nas atuações setoriais do governo. Estar preparado para assumir investimentos, quer dizer, ter uma carteira de projetos, aptos a deflagrar-se num determinado momento sem consumir tempo demais para prepará-los. Caso fosse essa possibilidade de um organismo financiador de infra-estruturas, organizações multilaterais, bancos de desenvolvimento, enfim, quando surge a “janela” de financiamento temos que ter projetos alinhavados para que ocorra a habilitação no menor prazo e isso um Plano Diretor pode sinalizar, especialmente em termos de organização urbana. O exemplo é a Terceira Perimetral. Embora não existisse um projeto final, existia a diretriz e grande parte do seu traçado já ajustado à nova geometria, pelos recuos viários previstos no PDDU, concepção feita em 1963, quando este traçado era o limite leste da cidade!

Houve o debate dentro do governo de como deveria ser conduzido o processo, assumindo a Secretaria, por sua característica, a coordenação, secundada por uma estrutura de acompanhamento do governo com representação de outras secretarias. Especialmente aquelas em cujo trabalho repercutiriam os resultados do Plano, e que tinham periodicamente esse contato com a Secretaria do Planejamento, os passos e as questões que o Governo necessariamente deveria estar envolvido. Isso foi importante, pois no desenvolvimento o processo assume dinâmicas que vão além daquelas planejadas. Por existir o envolvimento e a demanda social que é sempre superior a tudo que se pode prever. Nessas circunstâncias tivemos um primeiro arranjo do Governo para fazer a reformulação. Não era a Secretaria ainda, ajustou-se no “núcleo duro”, no núcleo central do Governo, e depois baixou para as secretarias.

Quando [essa decisão] chega na Secretaria é um desafio. Porque a Secretaria tem uma história de técnicos muito vinculados a um tipo de planejamento. Porque a secretaria tem uma história de técnicos habituados a um tipo de trabalho e comportamento. Este é exatamente o desafio! Por que vamos intervir numa estrutura que está funcionando tão bem? Se você não interfere numa ordem, ela sempre seguirá funcionando – e, para quem está aplicando, funcionando bem. Há que existir uma vontade firme de governo e uma mobilização, de fora para dentro, da sociedade, afirmando “precisa alterar, precisa fazer”. A estrutura administrativa, por si só, não aciona mecanismos de mudança!

Essa mobilização interna da Secretaria foi desafiadora. Tínhamos que mobilizar pessoas com uma característica peculiar, os técnicos, e porque de fato algumas demandas, já feitas, eram procedentes sob o ponto de vista dos que iam se envolver nos trabalhos. Tínhamos que superar a ausência de equipamentos. Os computadores eram insuficientes, os que existiam eram defasados tecnologicamente para operar a complexidade das questões que iam ser abordadas. Argumentava-se

a necessidade de recursos humanos. Sempre, em qualquer lugar onde seja necessária uma mobilização para executar qualquer tipo de trabalho, haverá demanda por recursos materiais e humanos, independentemente do existente. Há também o rompimento da rotina, que vai fazer com que as pessoas com atividades já definidas se envolvam com outras, além daquelas que habitualmente estão desenvolvendo. Houve quem se mobilizou, quem compreendeu, quem se envolveu, e foram peças importantes no processo, e houve quem não se interessou, não se mobilizando dentro do processo, nem no primeiro momento, nem nunca.

[Mas] não houve atuação propriamente contra. Era uma situação próxima da passividade – não faço, mas não incomodo. Houve também, como todos os processos que envolvem ações administrativas e de implementação de uma diretriz de Governo e abrangem um lado político, os que se antepõem pela visão política antagônica. Isso acontece, e têm que ser consideradas essas peças no jogo. Não se pode achar que, nessas situações, uma vez definido o objetivo do Governo, está tudo resolvido – quando isto ocorre, recém começa o processo de mobilização para a concretização daquele objetivo.

As situações internas da Secretaria começaram a repercutir no governo. Precisamos de recursos, contratar pessoas, material, enfim, uma série de demandas, que o Governo decidirá se vai ou não atender. Esse vai-e-vem foi permanente no processo.

Houve sensibilidade por parte do Governo no sentido de afirmar o seu compromisso com a execução da reformulação: “Vamos fazer isso sim!” Na época, foram mobilizados recursos importantes que poderiam ter sido aplicados em situações de maior visibilidade, como a pavimentação de ruas, iluminação pública, que a cidade está sempre requerendo. Os recursos foram utilizados para aprofundar o conceito – “que cidade queremos?”, com os depoimentos, convidando personalidades, mobilizando conhecimentos. E, com os resultados, fazer o primeiro esboço do Plano para apreciação do Governo, e [depois] levar à comunidade. Felizmente o contato com comunidade encontrou uma base sólida, que foram as regiões do Orçamento Participativo, o que facilitou essa interação.

Havia reuniões nas regiões com pauta específica, programadas pela coordenação do Orçamento Participativo e com grupos de técnicos encarregados de registrar os resultados em plantas da região.

Foram muitas reuniões, dezenas. Era preciso que fossem registradas e guardadas, pois são um testemunho valioso para os procedimentos futuros. Quem tem esses números sistematizados com muita qualidade é a Amália, jornalista da SPM na época. Por estarmos envolvidos no processo, e até por uma falta de percepção no momento, deixamos esta responsabilidade para outras pessoas, quando deveria fazer parte da programação o registro sistemático dos passos do processo. Foi o que a Amália fez, felizmente com muita qualidade. Acho que o Secretário devia ter acionado, como uma tarefa do processo, com um pouco mais de atenção sobre esta questão. Quando se deflagra um processo desses, todos os passos são importantes porque no evoluir, os registros se constituem em memórias preciosas no futuro para pesquisadores e interessados. Esses dias li em um jornal um artigo, como se o processo de participação, de envolvimento da sociedade, fosse inédito, uma novidade absolutamente. Não houve ineditismo, a comunidade porto-alegrense está e esteve muito envolvida. A atividade desenvolvida anteriormente usou o limite dessa possibilidade do contato, do encontro, antes do Plano e após o Plano. Estamos vivenciando o que foi previsto, com uma nova mobilização social, que não foi a mesma mobilização da sociedade na época da feitura do Plano, são mobilizações em função das regiões de gestão do planejamento, que é o local onde as pessoas encontraram a oportunidade para este diálogo com o institucional, avaliando os resultados materializados da aplicação do novo Plano, o PDDUA.

Eu acho que [o que acontece hoje] resulta de um processo acumulativo de experiências dos governos e dos movimentos. Não podemos estar recomeçando sempre, como se nada tivesse existido ou acontecido antes! [Esses movimentos] aparecem nos bairros mais tradicionais da cidade, onde o resultado material da aplicação do novo Plano já ocorreu, provocando as reações, como já falei anteriormente.

[Retomando a questão das reuniões programadas nas regiões] devemos separar isso em dois tempos. Quando se [estavam] discutindo as alterações do Plano Diretor, para a elaboração desse novo, as reuniões tinham por base as regiões do Orçamento Participativo, com as representatividades que cada região. Eram mobilizações diferentes, que se faziam nas comunidades. As comunidades que compareciam para o Orçamento Participativo com o objetivo de reivindicar infraestrutura, etc., eram diferentes daquelas que se envolviam com o Plano Diretor. Existiam pessoas que transitavam nas duas, e isso era importante porque nesse processo se descobriu que quando começamos a levar os técnicos para as comunidades, com mapas enormes, a reação das pessoas era de uma novidade, uma sensação de novidade. As pessoas se aproximavam, os técnicos fixando

os mapas nas paredes ou nas plataformas disponíveis, a comunidade ia se reunindo, fazendo uma primeira leitura, se localizando, enxergando a cidade de uma outra forma, não no sentido de vivenciar a cidade, mas no sentido de ler a cidade. Essa foi uma das experiências muito interessantes que se teve. Foi o rompimento de uma barreira!

Isso aconteceu em 1995, 1996, nos primeiros movimentos de mobilização, quando fizeram os primeiros contatos com a comunidade. [A resposta era] extremamente interessante. A ponto de os próprios técnicos, que compareciam nessas reuniões, sempre noturnas, depois do horário de expediente, se envolverem e se entusiasmarem com essas situações. Eram sempre instigantes pela novidade que cada região apresentava e pela diversidade do público interessado. Não havia uma reunião que se repetisse, embora a metodologia fosse a mesma.

Não havia vinculação [política, esses técnicos] eram escalados de acordo com uma agenda semanal ou quinzenal. Prepararam uma metodologia para a comunicação com a comunidade. E qual foi o método identificado naquela situação? Abertas as reuniões, afixavam-se os mapas, a platéia ali, composta por aquela quantidade de visões e sensibilidades distintas. Perguntava-se: “Qual é a referência mais importante desse bairro?” “A escola tal”, respondia alguém. O que era registrado imediatamente no mapa, possibilitando uma sensibilidade imediata. Essa situação empolgava as pessoas, que foram descobrindo o colégio, a delegacia, a praça, o supermercado, a casa do fulano: “Ah! aqui é a casa do beltrano, essa é a esquina tal...” As pessoas faziam a leitura desses mapas, incorporando muito rápido a condição de interpretar uma planta da cidade.

As opiniões eram anotadas, naturalmente, pelo corpo técnico de uma forma independente. As situações foram muito variadas sob o ponto de vista das participações, porque houve em algumas dessas regiões quem tivesse a postura de se colocar de maneira mais focada no que seria uma nova cidade, outros ainda se reportavam às suas necessidades de infra-estrutura. Confundiam às vezes o Plano Diretor com o Orçamento Participativo. Mas no decorrer do tempo esses comportamentos foram se transformando e todos acabaram entendendo o que é um Plano Diretor. Nessas reuniões despontaram lideranças específicas para as ações do Plano Diretor, foram lideranças comunitárias, movimentos, grupos... [Que pessoas?] Eu não vou me lembrar assim, foram tantos em cada região. Especificamente na Lomba do Pinheiro, o Ervino, o Giovani. Foi uma região que se mobilizou muito porque havia um projeto específico, uma situação peculiar da cidade sob o ponto de vista da necessidade de organização e planejamento. Naquela época começam a surgir novidades importantes na Lomba do Pinheiro, como o CEITEC, por exemplo, que está lá, implantado, e que gera expectativas na comunidade. Surge a interação do econômico com o espacial, era importante fazer essa junção. A expectativa das pessoas era ver a cidade, o bairro, desenvolver-se, crescer, qualificar-se, e também, ver que oportunidades trariam. Que movimentos precisam ocorrer para uma revitalização de ações em cada uma das regiões.

Nas reuniões se [abordavam as questões] do comércio, da indústria, do transporte – este aparecia muito no processo todo. O transporte urbano assumiu destaque na questão da organização da cidade, com muita evidência, e não era sem razão. Os mais pobres são os que mais se deslocam para manter suas capacidades de emprego e renda.

Na medida em que a cidade vai crescendo, vai se espalhando, se desdobrando literalmente, surge um questionamento – que não apareceu no debate – que precisa despontar com mais importância: é a questão da natalidade, que não é abordada em nenhum plano estratégico de Governo Municipal em se tratando de ajustar ou controlar densidades. Existe uma ação de Governo, ou melhor, uma proposta que está sendo estudada que é a questão do controle da natalidade, do planejamento familiar. É um ponto crucial na questão do desenvolvimento urbano que não era e não é abordada [suficientemente]. O que percebemos nesse processo todo? Os crescimentos vegetativos de diversas regiões da cidade são diferenciados. Nas regiões de classe média pra cima são crescimentos baixos, em alguns casos até negativo, e da classe média baixa para baixo são crescimentos altos, muitas vezes o dobro da natalidade média. Desta forma, há uma multiplicação muito forte nas populações de baixa renda em termos de crescimento populacional. Essa é uma incógnita da equação que não está abordada no planejamento, não sei se comportaria num Plano Diretor, mas em algum momento esse assunto terá que ser discutido. Esses crescimentos populacionais são indutores, a cada ponto percentual, de infra-estruturas, escolas, saúde, transporte, segurança, todas essas necessidades precisam crescer para atender à nova demanda. Essas situações existem em todas as nossas cidades, especialmente naquelas polarizadoras, atrativas de migração (regiões metropolitanas). Tomemos Porto Alegre, que desde 1960 dobrou a população, em 45 anos. Quais foram as necessidades decorrentes? O abastecimento em geral, a infra-estrutura, etc. Todas essas que são decorrentes do crescimento. É como sentar à mesa. Vamos almoçar? Quantos? Quatro. Depois chegam mais quatro, e mais quatro. Há uma mudança na logística de tudo que estava planejado. Essas abordagens, em termos urbanos, precisam ser feitas. É mais uma

reflexão que estou fazendo, e não é de agora. Em 1975, em um evento que houve no Instituto de Arquitetos do Brasil, em que se debatia a questão do financiamento habitacional, quando Banco Nacional da Habitação ainda atuava, um fator apareceu, o qual usei como argumento. Havia uma distribuição de renda desigual que não permitia que uma boa parte da sociedade tivesse acesso aos financiamentos do Banco, porque se estipulavam rendas que boa parte da população não alcançava. Era a parte da população que estava à margem, era a baixa renda, moravam mal, não tinham a posse da terra. E todas essas questões, hoje, estão mais graves, de 1975 para 2007, são quase quarenta anos de acúmulos de iniquidades. [Essa questão] apareceu muito debilmente, ficou ofuscada pelos dispositivos de controle.

Não sei se esse novo Plano conseguiria mudar [alguma coisa daquela realidade que o Plano de 1979 não conseguia]. Ele sinaliza e aborda a questão da habitação e do acesso à terra, de uma maneira diferenciada, já mais enriquecida devido aos debates no período, [que] deve estar vinculado a políticas maiores. Se na União ou no Estado essas políticas não aparecem, dificilmente o município irá arvorar-se a ser um deflagrador desse processo na intensidade necessária. Até pode fazer, como uma ação mitigadora, incontornável. Mas são atividades que ficaram subjacentes às questões do Plano, que vai avançando, e para ganhar foco se despoja de algumas tarefas, agregadas com razão. Entretanto, não se pode carregar tudo para dentro do Plano, que pode se transformar em uma peça impossível de ser articulada e de ter consequência como organização territorial. Agora, o problema, para os agentes públicos que estão atuando, [é que] essas situações começam a chamar atenção.

Porque na atuação você tem a oportunidade de viver com as distintas cidades que existem na cidade. Ao participar de reuniões em locais que são completamente adequados, com ar-condicionado, com infra-estrutura para projeção, etc., e em outros locais, cuja organização era precária, absolutamente improvisada, reuniões em CTGs, salões paroquiais, em salas de colégios bem estruturados e em outras nem tanto. Esses indicativos, quase prosaicos, permitiram apurar a sensibilidade e perceber os diferentes ordenamentos espaciais existentes na cidade.

Da maneira como foi organizado o processo, estavam presentes diversos setores, sociais, econômicos e políticos da sociedade. Foi toda uma mobilização feita pela Prefeitura. Muitas representações vieram do setor econômico empresarial, como a indústria da construção civil, bastante organizada porque lhe interessava muito o que iria ser debatido. O comércio foi representado por algum tempo, depois desapareceu, deixou de se envolver. As questões imobiliárias foram as que mais estiveram presentes quando começou a se discutir a questão da cidade. E aí o econômico da cidade ficou na indústria da construção civil. [Eles] estiveram presentes sempre, defendendo seus interesses, que em alguns momentos foram contrapostos pela diversidade que esse fórum constituiu em termos de representação. Era o crescimento entre os diversos atores, na medida em que os debates avançavam em razão da convivência, do entendimento ou discordância. Quando alguém do setor empresarial postulava “queremos isso”, outro setor discordante replicava: “não pode ser assim, porque existem tais ajustes a fazer” e argumentavam que os componentes que estavam articulando esse Plano não são só componentes econômicos, são componentes sócio-ambientais, etc. – enfim, todas as questões que envolvem a qualificação da vida na cidade.

O jogo era aberto, em cima da mesa. As pessoas se reuniram, se conheceram, lideranças comunitárias dos movimentos sociais com as lideranças dos setores empresariais. Terminadas as reuniões, continuavam conversando sobre o assunto debatido, e nisso vejo uma situação que foi extremamente positiva, agregadora e evolutiva no processo de discussão do Plano. Por decorrência, acabou remanescendo como um modelo para a gestão do Plano Diretor. Entrou para o Plano, porque as pessoas se habituaram ao diálogo, resultando nas oito regiões de gestão do planejamento, das dezesseis regiões que se estabeleceram no Orçamento Participativo, aglutinadas duas a duas, com composições de representatividade múltipla. É o que está possibilitando, hoje, se fazer essa discussão. Eu não acompanhei nada desse debate da revisão [atual], só pelo jornal. Cada vez que eu lia, “haveria uma reunião na região de gestão do planejamento tal”, percebia que já era resultado do Plano, de uma estrutura que não existia antes.

O meu bairro faz parte de uma região de gestão do planejamento, tem um jornal que sempre aborda o Plano Diretor, o que está sendo discutido. Acho isso muito positivo, porque é um jornal de circulação restrita, em um bairro peculiar na cidade, de residências unifamiliares, dos poucos que constam do Plano mantendo essa estrutura, e que foi afetado por uma nova centralidade surgida na cidade e que está contemplada no PDDUA, fazendo parte de um dos corredores de centralidade. A Terceira Perimetral passa próximo daqui, e esse núcleo dos *Shoppings* Bourbon, Iguatemi, etc., que compuseram outra centralidade. Quando, em 1983, comecei a fazer a minha casa, começaram ao mesmo tempo fazer o Shopping Iguatemi. Foi uma atuação específica dentro da cidade, não planejada, não constante no Plano Diretor, foi uma ação empresarial, que encontrou uma área extensa, que fora primeiramente de uma loteadora responsável por todos os bairros adjacentes,

depois das Máquinas Condor, o que possibilitou a construção de um *Shopping Center*. Esse evento modificou a relação entre os bairros do entorno intensamente. Vivenciei toda essa modificação pessoalmente, pelas facilidades que se disponibilizaram, mas também pelos conflitos gerados. Esses empreendimentos foram surgindo do centro para a periferia. Escolho os *Shoppings Centers* para ter um elemento referencial. O *Shopping* Rua da Praia, aquele na esquina da rua da Praia com Caldas Júnior, o Praia de Belas, existia também um outro mais antigo que é o Centro Comercial João Pessoa, que não chegou a afetar a cidade, não causou impacto, só pequenos congestionamentos nas imediações. Estes outros, entretanto, impactaram a cidade e modificaram estruturas antigas do comércio e do lazer. A Rua da Praia foi perdendo a sua característica de rua de comércio que se estendia da Dr. Flores até a Gen. Câmara: era como um *Shopping*, tinha lojas importantes, as praças de alimentação, bares, restaurantes, confeitarias uma variedade múltipla, um *mix*, como eles chamam hoje, tinha todos negócios estabelecidos e foi despojada paulatinamente, por diversos motivos foi se deteriorando. Atividades migraram para os *Shoppings*, para esses novos centros. São situações alteradoras das centralidades e das relações dentro da cidade, que não estavam previstas no Plano – estava previsto o quanto se podia construir, mas não um fator indutor que dissesse “neste ou naquele local deve acontecer tal empreendimento, deve ser induzida tal situação, deve se planejar, etc”.

Da mesma forma aconteceu nos bairros São Geraldo, Navegantes, no quarto distrito, assim chamado a época, tendo em vista a regionalização distrital das delegacias de polícia, que também perdeu suas funcionalidades urbanas que se desenvolveram nos anos 1950-1970, pela modificação da relação metropolitana – quando o município de Canoas desenvolveu sua própria estrutura de abastecimento e de serviços, com reflexos sobre o quarto distrito, que até então cumpria esta função de centralidade metropolitana. Remanesceu o que? Uma infra-estrutura de pavimentação, de lotes, de parcelamento urbano, imóveis, que agora começa a se disponibilizar de uma outra forma. O Plano novo sinaliza com algumas situações novas, indutoras, com projetos específicos de revitalização para o quarto distrito, assim como na Lomba do Pinheiro. São estratégias constantes do PDDUA, não sei se continua o desenvolvimento destes estudos. Até foi bom falar nessas duas situações, a indução através de mecanismos do Plano Diretor para o desenvolvimento, disponibilizações de áreas e revitalizações de áreas urbanas.

O Centro da cidade continua sendo um desafio e acho que ele terá sofrer uma intervenção de Plano Diretor bastante ousada, objetiva e até radical: não deixar mais construir, usar os terrenos vazios e transformá-los em equipamentos urbanos de uso comum, algo desse tipo, bem radical. Se quisermos a recuperação do centro terá que ser assim! Então veja que essas [situações podem] constar todas de um Plano Diretor. Agora, um Plano Diretor precisa, para ir adiante, permanecer com uma estrutura de governo que pense e acione as diretrizes. A lei não se auto-aplica. Ela sinaliza situações. Se não existir um núcleo no Governo, na estrutura, que seja monitoradora e indutora desses processos, um Plano, uma lei – qualquer que seja, não precisa ser um Plano Diretor, qualquer [lei é] formatada, discutida, aprovada, e se ela perde a aplicabilidade por falta de estímulo, se torna uma lei absolutamente inoperante.

Veja o risco que temos ao se determinar que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes tenham o seu Plano Diretor, poderemos ter milhares de textos elaborados pró-forma para cumprir uma determinação superior.

Eu acho que [esse processo de elaboração do PDDUA] tem muitas qualidades e virtudes para o rompimento [com aquela visão tecnocrática que preponderava no Brasil]. O processo possui isso, só não sei se ele consegue. Ao lidar com a tecnocracia, você lida com uma parte muito resistente de um conjunto de atores sociais. Essas situações têm uma tendência de se tornarem corporativas, de se defenderem muito das inovações. Um Plano Diretor, entendido como um processo, não como uma lei estática, mexe demais, ele exige mais da tecnocracia – e a tecnocracia não gosta de rupturas. Afirmo isso com muita tranquilidade, sem nenhum preconceito. Até porque de uma determinada forma, a gente é capaz de entender a razão por que as pessoas se comportam assim, porque estão assoberbadas com o cumprimento da tarefa diária e não sendo desafiadas a refletir sobre as estratégias constantes do Plano.

[Nesse processo] eu acho que [essas pessoas] foram mobilizadas. Não sei se foram sensibilizadas, só o tempo dirá isso. Mas pelo que eu tenho ouvido, parece que não. Parece existir uma tendência a voltar para a questão normativa, reguladora, de tratar o Plano Diretor como se ele fosse construir num terreno. Até os próprios debates que estão ocorrendo, nessa reavaliação do Plano, se concentram mais nos dispositivos que nas estratégias. A revisão estava prevista para que o Plano não ficasse tanto tempo acumulando iniquidades, por isso se [previram] períodos mais curtos para revisão. São aspectos positivos que ele tem. As implantações das regiões de gestão do planejamento, a revisão periódica, a mobilização social, permitem que se tenha uma capacidade crítica do seu desenvolvimento.

Penso que se comete um erro, induzido pelo próprio movimento, de tratar como questão essencial e principal de um Plano Diretor a questão das alturas, dos afastamentos. Isto é importante, mas não o mais importante, e no que se debate hoje, assumiu esta condição. É mais importante para o setor econômico e para algumas mobilizações na cidade, mobilizações em locais privilegiados. Os movimentos Viva Bela Vista, Viva Petrópolis, se manifestaram após a publicação do Plano, não antes. Quando o Plano foi regulado eles não se apresentaram, pelo menos não me recorde destes movimentos. Agora, acho isso bom, não acho inadequado, porque é uma nova visão, outras sensibilidades que se mobilizaram para poder debater e discutir o Plano. Essas situações todas são muito positivas sob o ponto de vista de uma estrutura capaz de mobilizar socialmente. Agora, aquele modelo que está no Plano, da gestão do planejamento, que envolve os planos, as leis setoriais e se articulam no plano de gestão do planejamento, não está na preocupação do Governo. Porque, depois que saí [do]Secretariado [de] Planejamento trabalhei no governo do Estado, nesse projeto do CEITEC, até o fim governo Olívio, e não tive mais contato com essas questões, a não ser em situações episódicas, de telefonemas, de entrevistas. Acho que atualmente o Governo não tem uma estrutura preocupada estrategicamente com o desenvolvimento urbano *latu sensu*, no sentido de estar pensando o futuro da cidade, articulada com todos os movimentos sociais envolvidos. Percebe-se também, isso não é nenhuma novidade, que a estrutura de organização de uma Prefeitura com 22 ou 23 secretarias é um despropósito. É muita gente para você lidar, para conciliar, são muitos interesses, cada um acha que o seu quintal merece mais atenção, e aí as coisas então ficam complicadas.

[Quando da elaboração do Plano Diretor] algumas secretarias estavam articuladas no processo. Aquelas que tinham maior vinculação com a questão territorial, do meio ambiente, do transporte, do saneamento, foram as que se mobilizaram mais. Outras ficaram um pouco à margem nisso, e até não faziam muita questão de se envolver porque tinham que resolver os seus problemas. É compreensível que se mobilizassem aquelas com maior referência sobre a questão do território. Porque, afinal de contas, nós estávamos lidando com o território, o que vamos fazer, o que vai crescer, o que não vai crescer, vai densificar, não vai densificar, abastece, não abastece, transporta, não transporta, tira água, bota água, enfim, todas essas situações que têm um envolvimento específico.

[Esse processo, para mim] foi uma experiência que possibilitou novas visões sobre a questão do urbano, que me fez refletir sobre a formação profissional de técnicos que atuam nessa área, arquitetos, engenheiros, agrônomos, enfim, outros tantos, mas especificamente naquela área em que eu atuo, que é a do arquiteto e do urbanista. Eu acho que as nossas faculdades não preparam suficientemente para esse enfrentamento. Se está muito vinculada ainda à questão do desenho urbano. Então, quando você começa a lidar com essa tarefa do desenho urbano, este adquire maior peso: vais para o estético e esqueces o ético, o que pode ser uma armadilha muito perigosa para os profissionais. Claro que você não pode esquecer a questão do desenho, mas ele não é [o principal]. O [principal] é conseguir formar um pensamento estratégico para o desenvolvimento urbano. Como e de que forma a cidade vai se desenvolver mais adequadamente e melhor. Temos um desafio, porque vamos enfrentar os estrangulamentos que outras cidades já enfrentaram. A nossa questão no transporte de massas é crucial, não temos mais como resolver as nossas questões com transporte de superfície, esse em que cada vagão tem um motor. Nessa hora, 18h, 18:05h, agora, vai na Baltazar de Oliveira Garcia, na Assis Brasil, vai na Farrapos: é um trem! Isso está no limite, está esgotado. A Protásio Alves chega nessa hora, esgota-se; a Bento Gonçalves também. Nossas radiais, todas, nas horas de pico, esgotam-se. A nossa acessibilidade para a região sul é um pavor. É uma região que tem uma disponibilidade de desenvolvimento com qualidade, etc., mas sua acessibilidade é um horror. Em certos locais fica uma só via ligando toda uma região. Nós temos a Avenida Nonoai, Cavalhada, depois temos lá na Vila Assunção, Tristeza, a Wenceslau, e só. E a Zona Sul continua crescendo, se desenvolvendo, existe procura, busca. Entretanto está batendo nos limites das disponibilidades urbanizadas, além das áreas de ocupação informal ao longo das bacias dos arroios Cavalhada e Tramandaí, na beira do rio, Serraria, etc. A estrutura viária, hoje, na Wenceslau, especialmente naquele trecho entre a Vila Assunção e a Icaraí, é um desastre. É inadmissível não se ter uma melhoria daquela acessibilidade. Esses são alguns dos embates que a cidade tem nas suas regiões. A Zona Sul vai crescer como? A Zona Leste vai crescer de que maneira? O Quarto Distrito vai ser incentivado? Quais os incentivos? O que vai acontecer com essa região, o pólo do Iguatemi, Bourbon, que disponibilizou toda uma área nova de urbanização através do Jardim Germânia, Jardim Europa. Como é que se resolve? Áreas que ficaram disponíveis durante anos, era um tambo de leite, um pouquinho antes de 1980 tinha vaca pastando ali. Os planos anteriores reconheciam o vazio urbano somente. Transcorridos 25 anos é uma parte complexa da cidade, que tem relações novas de comunicabilidade, de abastecimento, de densificação, etc. As vias estruturais organizadoras do



Centro precisam ser completadas. Os corredores de centralidade estão propostos, eles têm essa perspectiva de lançar alguma luz a respeito desta organização para que se trabalhem essas questões.

A experiência que eu tive em vivenciar esse processo foi extremamente positiva. O meu crescimento pessoal, como ser humano, como ser político, como profissional, foi exponencializada à centésima potência. Era um negócio fantástico, porque cada dia era um dia, cada dia era uma situação nova, de relações verticais e horizontais. Eu tinha que trabalhar no âmbito dos funcionários e nas relações com a comunidade, [assim] como tinha que trabalhar no âmbito das relações institucionais, das mais variadas, municípios, Estado, Ministério Público, etc. Isso nos propiciou uma vivência e uma experiência muito grande, muito positiva. Só que ela restou só para mim! É preciso expô-la em algum momento.

Essas oportunidades são momentos e vivências em que o tempo passa rachando, muito rápido. É preciso estar no embate, no foco, naqueles afazeres, senão há uma desmobilização, vais levando a atividade para outras preocupações, para outros lados, e acabam essas experiências ficando tão somente contigo. É nesse sentido que eu estou tentando escrever um pouquinho dessa história.

Eu não tenho dúvida que foi uma das minhas melhores experiências de vida, embora todo trabalho que tenha dado. [Perdi] o convívio com a família. Quando destes eventos, eu não tinha absolutamente horário, chegava em casa à meia-noite, saía às 7 da manhã. “Tudo bom, tchau” muitas vezes foi o diálogo de um dia. Mas não reclamo disso. Acho que foi uma atividade extremamente positiva, muito positiva. Aprendi com muitas pessoas e ajudei muitas pessoas a entenderem o propósito de uma organização urbana. Quer nas reuniões propositoras do Plano, como nas subseqüentes ao Plano, como no novo Conselho do Plano Diretor, a implementação das propostas que foram feitas, o esforço para que as pessoas entendessem aquele momento como um momento da democracia, do ir e vir das opiniões, de compartilhar, de sensibilidades diferenciadas, interesses contraditórios, etc. Especialmente quando comecei a presidir o Conselho do Plano Diretor, na implantação do novo Plano, tive que fazer um esforço grande para deixar ali uma semente de como esse Plano deveria se comportar – [o Conselho] ainda se amparava muito no presidente, por incrível que pareça. Como fazer, como conduzir? [Começava-se] a transitar por dentro de uma nova organização, por dentro da nova estrutura. Não havia nenhum parâmetro, só o comportamento antigo, que já não valia mais. Precisava um novo começo, que viria através de quem estivesse conduzindo o processo, bem como dos seus assessores, dos conselheiros, afinal, do conjunto, porque tudo estava modelando uma nova postura. Essa foi uma atitude fundamental, determinante, para deixar nas primeiras experiências da nova estrutura a sensação da mudança.”

**TESTEMUNHO 9 – VIRGÍNIA OLGA MUZELL**

Entrevista concedida em 22 de maio de 2007

---

Arquiteta. Formada pela UFRGS. Foi supervisora da Reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre, durante o processo de elaboração do PDDUA. Especialista em Desenho Urbano pela UFRGS e em Projeto Ambiental pela FLACAM - Fórum Latino Americano de Ciências Ambientais - Argentina. Mestranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Lanus (Argentina). Estágio no Japão (JICA) sobre Desenvolvimento Urbano. Funcionária aposentada da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Consultora do Ministério de Meio Ambiente. Concebeu e coordenou o Programa Viva o Centro (2003-2004). Foi gerente no Ministério do Meio Ambiente (2004-2008), onde formulou e coordenou o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais, dirigido às prefeituras do país. Professora da Faculdade de Arquitetura da UNISINOS de 1994 a 2004 nas cadeiras de Urbanismo.

---

Eu representava a Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA, num processo articulado a partir da Secretaria do Planejamento Municipal - SPM.

O desafio era montar um processo participativo, com integração entre uma relação que já estava se estabelecendo a algum tempo, do corpo técnico interno da secretaria de planejamento municipal com o de outras secretarias. entendia ser importante esta integração, assim como a participação da sociedade civil na elaboração do pddua, que até então participava timidamente por intermédio do Conselho Municipal do Plano Diretor, principalmente de entidades ligadas ao tema de construção e habitação. mas não havia uma metodologia muito clara a respeito disso.

Quando o secretário de planejamento Newton Burmeister me chamou, no início de 95, eu estava acompanhando os Congressos da Cidade em grupos de trabalho constituídos por entidades que discutiam sobre o futuro da cidade. Na época, trabalhava no Departamento de Esgotos Pluviais - DEP, da PMPA, portanto afastada do planejamento, embora funcionária da SPM, um afastamento natural porque meu trabalho naquele momento era relacionado à drenagem urbana, embora esse tema tivesse vínculo com o planejamento urbano e a questão espacial.

Naquele momento, eu participava de um grupo de trabalho que estava elaborando diretrizes para um plano diretor de Meio Ambiente, coordenado pelo diretor do DEP (Vicente Rauber). Este grupo foi montado pelo Gabinete do Prefeito, com a Secretaria do Meio Ambiente, o DMAE e outros órgãos vinculados ao tema ambiental da Prefeitura Municipal.

Esse trabalho, inclusive, foi contestado pela equipe da SPM, porque por conceito não deveria haver um plano isolado sobre a gestão do meio ambiente. Porém, a idéia nunca foi elaborar um plano isolado, mas sim contribuir para a renovação conceitual do planejamento urbano com a incorporação de diretrizes sobre a questão ambiental, uma vez que na discussão do Cidade Constituinte esta discussão havia apresentado avanços importantes. Mas essas diretrizes não conseguiram ser incorporadas pela SPM, porque a equipe não entendeu a visão que foi desenvolvida pelo grupo.

Esse grupo, antecipando o debate em relação ao Plano Diretor, procurava pressionar para uma maior integração dos discursos sobre Meio Ambiente e Planejamento, já que a preocupação aparecia de forma flagrante no processo Cidade Constituinte. Mas a proposta não foi muito bem recebida na SPM, por ter sido interpretada de outra forma. O trabalho do grupo, porém, foi concluído e entregue no final de 94 (novembro / dezembro).

É quando o secretário de planejamento do município me chama para assumir a função de supervisora do processo de elaboração do PDDUA.

A secretaria do planejamento estava encastelada, dividida, com problemas políticos, que dificultavam a coordenação do processo. E, também, estava havendo uma reclamação permanente da Coordenação do Cidade Constituinte, composta por 33 entidades, quanto às dificuldades no avanço da participação popular na elaboração do Plano Diretor.

Quando assumi a supervisão, o momento era bastante confuso em relação à sistematização das propostas resultantes dos grupos de trabalho do Cidade Constituinte, que seriam incorporadas na discussão do Plano Diretor. Havia uma lista de demandas originadas no I Congresso da Cidade, quase 300 propostas, que deveriam ser sistematizadas e transformadas num projeto articulado. Este trabalho estava sendo realizado com dificuldades pela falta de uma coordenação técnica efetiva que pudesse transformar essas demandas numa coisa concreta.

Então, o secretário me chamou. Por um lado, considerei um desafio muito sério, e que não dava para assumir sozinha a partir da minha própria experiência, pois não havia participado do I PDDU de 1979, uma vez que, naquela época, ainda não era funcionária da SPM.

Mas, por outro lado, nesse momento estava concluindo um curso de especialização no FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales – La Plata, Argentina), que me impulsionou a aceitar o desafio. A metodologia lá adotada seria muito fácil de ser aplicada aqui, pois se adequava perfeitamente à situação vivida naquela fase de elaboração do plano diretor. Então, entre as condições apresentadas ao secretário de planejamento para coordenar o processo de elaboração do PDDUA, a contratação de uma assessoria metodológica da Fundación CEPA, que coordena o FLACAM, foi a principal.

Como “prata da casa” sentia que não seria uma pessoa que pudesse me impor facilmente lá dentro. Havia na SPM um grupo de técnicos “históricos”, que há muito tempo lidavam com plano diretor, e eles com certeza não [me] respeitariam. Acreditava que, se trouxesse alguém com um *background* muito maior, e que pudesse conquistar através da aplicação de uma metodologia que combinasse as questões técnicas com a participação, haveria uma luz no fim do túnel para aquela situação. Seria, então, possível contemplar os participantes do Cidade Constituinte, representados pela Coordenação Geral, que na verdade era a coordenação política do próprio plano diretor, resultante de todo o trabalho anterior.

Na verdade, o secretário também tinha pouco respeito da equipe. Eles questionavam muito a sua lentidão na tomada de decisão. Questionavam que o Prefeito Tarso não dava a importância devida, não oferecendo a estrutura necessária para secretaria levar adiante um processo dessa ordem. Enfim, havia insatisfação em todos os sentidos: a comunidade estava insatisfeita, os técnicos insatisfeitos, o prefeito estava insatisfeito porque o processo não andava... Estava todo mundo mal.

Então pensei assim: bom, eu preciso fazer algumas exigências ao secretário que deverão ser atendidas, senão não poderei assumir. O problema estava muito grande para ser louca a esse ponto. E, além disso, as exigências apresentadas pelos consultores da CEPA, em termos de metodologia, precisarão ser seguidas. Porque acreditava naquela metodologia como instrumento capaz de agilizar e reorganizar o processo.

O outro passo importante nesse momento seria a reconstrução da relação entre a secretaria do planejamento e a coordenação geral do Cidade Constituinte, que também não mais acreditava na continuidade do projeto. Havia uma crise, com a deterioração desta relação.

Em reunião da Coordenação Geral do Cidade Constituinte, junto com o secretário, apresentei uma proposta de estruturação do processo, com uma agenda indicativa para todo o ano. A coordenação deveria aprovar como um voto de confiança, de que se estaria organizando a participação e que o processo de elaboração do PDDUA não seria fechado.

Então a coordenação exigiu que houvesse o comprometimento com a participação direta (sociedade civil) dentro dos grupos temáticos (habitação, transporte, etc...) que já estavam definidos desde o ano anterior, pois assim acreditava que ficaria garantida a continuidade do processo desenvolvido pelo Cidade Constituinte, que tinha sido amplamente participativo.

Quanto a isso não tive muito espaço para trabalhar, porque já era uma diretriz aprovada pelo Cidade Constituinte, então tive que lidar com essa definição. O projeto seria, portanto, desenvolvido no formato dos grupos existentes, em número de oito, com oito coordenadores, nos quais se introduziu a metodologia FLACAM para estruturar o trabalho. Em contrapartida, houve uma exigência do pessoal da secretaria do planejamento para que fosse feita uma consultoria com pesquisadores da UFRGS, para cada um dos temas.

E isto aconteceu. Os consultores foram distribuídos nos grupos. Por exemplo, no grupo sobre Sistema de Planejamento ficaram a Wrana Panizzi e a Eva Samios. O grupo dos Dispositivos de Controle da Edificação contou com os professores Carlos Eduardo Dias Comas e Sílvio Abreu. No grupo que avaliou a capacidade de adensamento da cidade ficaram os professores Rômulo Krafta e Juan Mascaró. Vários professores participaram. O secretário concordou com essa exigência e solicitamos a especificação do papel de cada consultor no desenvolvimento do projeto. A questão metodológica ficou a cargo da CEPA/FLACAM, e a mim coube um trabalho de sistematização diária e de controle do processo de forma “cerrada”. As agendas eram feitas diariamente.

Durante o ano de 95 foram realizadas mais de 400 reuniões, e as reuniões eram abertas dentro dos grupos, para a participação social de quem quisesse. O fato de serem abertas provocou mais um ponto de conflito com o pessoal interno da prefeitura, não apenas da secretaria, como das outras. Entretanto, cada grupo estruturou-se de maneira diferente frente à exigência da participação, pois isso dependia muito da personalidade do coordenador. Por exemplo, no caso da Marilu, que tem uma linguagem altamente técnica, um jargão de urbanismo, as pessoas foram se desestimulando de participar do grupo dela. Já pessoas como a Eliane [Green], a Jaqueline [Menegassi], que tinham uma postura diferente, agregavam mais gente, podiam aproveitar melhor este canal de comunicação. Alguns temas também exerciam mais atração, como o caso da habitação – grupo da Jacqueline [Menegassi]. Mas de qualquer forma atendeu-se à expectativa da coordenação do Cidade

Constituinte, que com a participação dentro dos grupos ficava mais tranqüila quanto ao controle do processo.

O que havia quando lá cheguei era uma relação de total desconfiança, todos desconfiavam de todos. E sem o estabelecimento de uma base de confiança entre os envolvidos não seria possível levar esse trabalho adiante. Especialmente num processo que se pretendia participativo. Então, o Cidade Constituinte estava com dez pés atrás com a secretaria do planejamento. E a secretaria do planejamento estava acuada, sem espaço de negociação, e ao mesmo tempo sendo cobrada pelo prefeito por resultados efetivos. Era na verdade uma “jogada”, que inclusive envolvia a manutenção do secretário no cargo. Então, o que se podia fazer? Eu me considerei uma administradora daquele caos. Tinha, inclusive, que gerenciar as relações pessoais, bastante deterioradas. Porém, tinha que encaminhar os trabalhos de forma a atingir um resultado, que fosse minimamente satisfatório, porque a única coisa que não podia acontecer era dar em nada, e sentia que tudo estava quase prestes a explodir.

Então, com essa abertura dos grupos à participação, que se joga “goela abaixo” aos coordenadores, o que ocasionava conflitos (com eles) quase todos os dias, se acabou atendendo à expectativa tanto do prefeito quanto do Cidade Constituinte. Mas ocorre que nos grupos a coordenação era do coordenador, então não se podia interferir nesse espaço de poder que o coordenador tinha sobre essa participação. E aí as coisas acontecem, não apenas pela forma de colocar um tema, mas também pela metodologia para poder chegar às conclusões.

Havia o grupo dos Planos Regionais, coordenado pelo Luiz Fernando Rigotti, que deveria fazer um diagnóstico das regiões. Esse grupo foi organizado para mediar uma situação anterior de conflito com o grupo técnico da secretaria que não queria a participação nos grupos. Então ele foi criado como uma resposta à demanda de participação mais intensa.

Não existia uma posição única dos técnicos da secretaria sobre a participação nesse processo. Na secretaria do planejamento existe uma estratificação de poder entre os técnicos. Existia o grupo “top”, cujos componentes, em sua maioria, [estavam] entre os coordenadores dos grupos de trabalho, e existe o grupo que fica quieto e vai na onda, aqueles que não tomam decisão e que de certa forma dão apoio, mas é um apoio que tem mil e uma restrições, é uma coisa que não é muito definida.

Mas tinha ainda um grupo que defendia a participação. Esse grupo existia e foi contemplado também na coordenação dos grupos de trabalho. Na verdade, a Eliane [Green] e a Jaqueline [Menegassi] eram representantes desse grupo. Mas ele era muito minoritário dentro da secretaria.

Entretanto, no que se relaciona a uma possível transformação do pensamento dos técnicos da secretaria no tocante à participação, diria o seguinte: existe um discurso, porque ficou ruim hoje se dizer que [não se] aceita. Também existia aquela postura “eu nunca vou dizer que sou de direita”.

Mas a prática observada era de não aceitação. Pela experiência que tive, e inclusive depois com o projeto Centro, pensava que algo pudesse ser introjetado de todo esse processo, que foi sofrido demais para todo mundo e que, de alguma forma, essa experiência poderia originar uma reflexão sobre essa questão, uma mudança metodológica no processo de planejamento e sobre o quanto funciona mais que a tradicional.

No entanto, me parece até que por falta de uma articulação política, talvez mais orgânica e cuidadosa, eles (os técnicos do planejamento) se sentiram “jogados aos leões”, e se sentiram coagidos a “engolir” uma metodologia pensada no Cidade Constituinte, com a qual não concordavam. Eram “água e vinho”, algo que não tinha nada a ver com eles. Então isso parece que criou mais anticorpos. Parece que a experiência foi tão traumática que eles realmente passaram a rejeitar esses processos, como no caso do projeto Centro, que iniciou e se consolidou totalmente junto à comunidade, mas foi ignorado pelo conjunto da secretaria e sofreu uma desarticulação posterior na sua continuidade. Então se vê que nada foi introjetado, não houve uma evolução na mentalidade técnica, no sentido de incorporar um planejamento participativo.

Ainda que no conjunto da secretaria tenha havido algumas adesões a essa visão de planejamento, as pessoas que defendiam o contrário são lideranças dentro da secretaria, essas não mudaram nada. Mas a secretaria como órgão, como instituição, acredito que absorveu alguma metodologia participativa - tanto que a Cléia [Oliveira] assumiu isso no projeto especial da Lomba do Pinheiro. Mas o problema é que a secretaria não funciona como um organismo, ela funciona com pessoas defendendo teses isoladamente e os secretários não conseguem ter liderança.

A falta de controle do processo era resultado da falta de confiança nas pessoas. Ocorreram situações muito difíceis. Situações em que havia a necessidade de trocar pessoas de suas funções no processo, o que foi pedido na época, mas que não foi aceito pelo secretário. Então eu tive que levar assim, mediando uma condição completamente adversa.

Estava realmente declarada uma guerra interna contra uma mudança de fundo. As pessoas demonstravam má vontade, justificando questões pela técnica, e isso não era técnico, era político. No entanto fui obrigada a relevar. O processo foi mais difícil do que poderia ser, porque se tivéssemos tido coragem política de enfrentar o poder técnico com uma capacidade técnica, necessária pela aura técnica dessa temática, mas fortalecida por uma convicta visão de mudança, teríamos feito essa onda virar. Foi o que avalei no final, quando saí da SPM, que a onda precisava virar. E agora estaria na mão de toda a secretaria fazer isso.

Na relação com a sociedade civil, um dos problemas que se teve foi de linguagem. Houve inúmeras reuniões, a gente estava sempre nas regiões, tinha todo um calendário. Calcula-se que um universo de aproximadamente 2400 pessoas participaram em reuniões feitas, seja dentro da secretaria, no Cidade Constituinte, ou nas regiões. Essas reuniões tinham um objetivo mais didático: apresentar a visão de planejamento, de forma que as pessoas pudessem com tempo discutir e inclusive, como muitos deles eram conselheiros do orçamento participativo, levar essa discussão para ser debatida em conjunto com o orçamento do município.

As reuniões não levavam a nenhum tipo de decisão. Elas eram formativas e informativas. Buscava-se também com essas reuniões induzir a estruturação de fóruns que pudessem, assim como no caso do orçamento, discutir o planejamento. Então tinha um caráter didático mesmo. Mas um dos pontos que se avaliou como problema foi a linguagem, que sofreu adaptações e na qual se trabalhou muita coisa, avançando bastante.

Além disso, outro problema encontrado foi que os técnicos realmente não gostavam de ir às reuniões. Algumas pessoas na secretaria entendiam que deveria ser forçada a participação dos técnicos nessas reuniões. Em razão disso, havia uma negociação que envolvia a compensação de horas de trabalho, uma vez que as reuniões sempre se realizavam à noite. E mesmo assim a participação não entrou na cultura da instituição.

Eu acho que foi uma oportunidade excelente de crescimento. Inclusive coloquei na minha carta final que havia sido uma pós-graduação que nós tínhamos tido, e foi. Porque a oportunidade que foi dada foi grande demais. E quem não aproveitou, não aproveitou.

Creio que para a população foi uma coisa que “mexeu”, porque pela primeira vez ela pode conversar com uma secretaria que era totalmente distante dela e que lhe proporcionava uma visão mais completa da cidade, que não se tinha até então. O que foi bom.

Imagino que para alguém que participou, alguém que estava totalmente “por fora”, não alguém como o Ivânio Sanguinetti do SINDUSCON, mas quem estava por fora mesmo, eu imagino que foi um “upgrade”.

Mas houveram dificuldades relacionadas à linguagem, que foram sendo superadas à medida que se melhorou a comunicação com a sociedade, na adaptação da nossa linguagem oral e escrita.

Na questão de retro-alimentação, de informação, foi o grupo do [Luiz Fernando] Rigotti que fez um diagnóstico de cada região, totalmente participativo. Teve mapeamento de tudo, então isso foi a contribuição que se recebeu dos participantes nas reuniões de cada região. E eu não posso afirmar, porque não fiz um levantamento apurado, mas com certeza coisas que foram discutidas nessas reuniões de um jeito ou de outro foram aproveitadas depois na proposta. Talvez não totalmente, porque tudo passava por todas as instâncias, depois pelo Cidade Constituinte, até chegar na Câmara de Vereadores.

Não existiam diferenças hierárquicas entre os grupos, todos tinham a mesma hierarquia no organograma proposto. Em 1995, ano dos grupos, as discussões nas regiões eram realizadas apenas por intermédio do grupo dos Planos Regionais. Além dele, a participação era nos grupos temáticos ou por meio de representação nas reuniões do Cidade Constituinte.

O grupo recebia a contribuição dos participantes nessas reuniões e sistematizava, mas eu não tinha todo o controle do que realmente acontecia. Existia uma metodologia a ser seguida e se esperava que fosse seguida. Houve depois um relatório de cada grupo com os resultados, no qual pesava muito fortemente a participação dos consultores, assim como a participação de órgãos diretamente ligados ao assunto, IAB e SINDUSCON, no caso as entidades mais representativas da área técnica, que era muito significativa.

A decisão final, após a consolidação de uma proposta, era tomada na coordenação do Cidade Constituinte. Nós preparávamos, às vezes por tema, ou alguma questão sistêmica ou ainda [algo] sobre a gestão do processo, mas sempre preparávamos todo o material que o Cidade Constituinte deveria analisar. Havia uma apresentação de cada conteúdo da proposta e se dava um tempo de discussão de uma ou duas semanas no Cidade Constituinte. E a decisão era tomada na Coordenação Geral.

O grupo dos Planos Regionais foi o que levantou os conflitos e a situação de cada região, tinha esse caráter crítico sobre o aspecto ambiental, mas não interferia na visão conceitual sobre os

temas técnicos. Por isso é que ao encerrar o período dos grupos (final de 1995) o conjunto de resultados ficou tão seccionado. Então chamamos a CEPA, porque era o momento de um trabalho de integração.

Neste momento apresentei a proposta de realização de uma oficina na secretaria do planejamento com Rubén Pesci, diretor da CEPA, para ver como seria a reação dos técnicos. Ainda antes do Natal a oficina foi realizada em dois dias com [Rubén] Pesci e Jorge Perez (ambos da Fundación CEPA), e cada técnico participante apresentou suas impressões sobre o processo desenvolvido até aquele momento e, surpreendentemente, eles acharam bom. Os consultores conquistaram pela qualidade técnica, pela base teórica e a capacidade de interpretar as impressões da equipe. Os consultores fizeram uma matriz, que cruzava as colocações de cada técnico com as diretrizes e informações que haviam sido produzidas no processo Cidade Constituinte. E eles conseguiram perceber uma organização básica com certa lógica. O secretário também ficou muito satisfeito. Então se resolveu contratar a consultoria por um ano para aplicar essa metodologia integralmente.

Naquele momento, havia “um mar de informações”, todas elas totalmente segmentadas em temas que não “conversavam”. Inclusive, as visões dos grupos temáticos não apenas não “conversavam” como se “colidiam” frontalmente, gerando grandes contradições. Não havia possibilidade de uma síntese lógica, que pudesse indicar: vamos por aqui.

Em março de 1996 tínhamos conseguido fazer a matriz completa. E aquela matriz identificou estratégias. Isso foi todo um processo feito de forma participativa, mas só com a equipe da prefeitura, e não era só Planejamento, era Meio Ambiente, DMAE, DEP, Saúde, SMIC, enfim, muitos órgãos municipais. Inicialmente foram duas semanas de discussões com o pessoal da CEPA, advogado, sociólogo, e começamos a montar aquela matriz. E a matriz criou uma condição de visualizar melhor a relação entre as propostas e achar estratégias pra se [trabalharem] os temas dos grupos de forma integrada.

Esses temas, a coordenação do Cidade Constituinte pôde ver que estavam contemplados nas estratégias. E a gente começou a apaziguar, não só os técnicos como o Cidade Constituinte... Porque eles começaram a enxergar que “bom, não era brincadeira, não era jogo de cena”, estávamos aplicando um método. Começou a melhorar um pouco, mas não muito. Porque todo o processo anterior tinha sido muito traumático. E aí a gente começou a ir para as regiões. Nós tínhamos o grupo interno que trabalhava com o Rubén, e que também estava trabalhando ainda com os consultores, e precisava fazer a mediação com integrantes do Conselho do Plano, como o SINDUSCON, o IAB e outras entidades, [o que] não era algo sistemático, era de acordo com as condições que iam se desdobrando, novos conflitos que surgiam face aos interesses específicos. Então o Rubén e sua equipe trabalhavam muito internamente. E eu ia, junto com a Eliane, com a Jaqueline, e com algumas outras pessoas, fazer essa discussão conceitual e de projeto nas regiões. Nós fizemos uma agenda para apresentar o modelo espacial, tínhamos uma apresentaçãozinha básica, e a essa altura já tínhamos melhorado bastante a linguagem e a metodologia de participação. E muitas vezes eu pedia pra algum coordenador ir junto. E aí me pareceu que a participação do público nas regiões ganhou certa qualificação. Porque eles olhavam aquilo, eles discutiam, mas vou te dizer com sinceridade: eu acho que foi superficial, até porque o tamanho do processo era muito grande, então não havia condições de se fazer uma participação muito consistente. Eu gostaria mesmo de avaliar até que ponto essa participação é apenas uma informação, tem apenas um caráter informativo. De certa forma, aqueles grupos temáticos davam possibilidade de pessoas qualificadas participarem, mas as pessoas que são da comunidade, que vão sofrer os efeitos do plano diretor, elas não têm organização e não têm um conhecimento mesmo técnico, porque há um conteúdo mais profissional. Então o conhecimento precisa ser suficiente pra bancar uma crítica que possa fazer...

No entanto, acredito que é possível acontecer participação com pessoas que possuem menos qualificação. No caso do PDDUA, o problema é que o processo já estava dado, o que eu fiz foi “ajeitá-lo”. Mas lá no Projeto Centro, eu fiz a participação organizada e articulada porque ali o projeto era meu.

Então, teria que ter um começo diferente. A forma como se inicia, como se faz a “gestação” do projeto é fundamental. Eu acho que tem dois fatores. Um é a concepção do processo, porque nós temos que projetar o processo. Se tu tens uma convicção de que dá pra fazer assim, todo o projeto do processo tu tens que construir, e precisas construir junto, mas é necessário ter uma estratégia para essa concepção, e essa estratégia tem que ser integrada. A estratégia que tinha sido montada não era integrada... Até não sei se, no caso do plano diretor, que é uma coisa muito grande, daria para fazer. Eu até gostaria de, quem sabe, tentar, mas não tentei porque não dava. Meu objetivo era chegar numa síntese e levar a um resultado em que todas aquelas visões contraditórias pudessem de alguma forma [ser] contempladas, ainda que parcialmente.

Além disso, tinha um prazo que era realmente impossível de ser cumprido dentro de uma metodologia participativa. Uma coisa é a amplitude do tema, outra coisa é o tamanho do prazo. Porque quando se entra numa questão participativa, tem que se saber que o prazo é obrigatoriamente maior, tu não podes ter os prazos de projeto de escrivadinha, é muito diferente. É importante compreender isso. Mas se tu começas desde o início com o sistema participativo, sem querer aprofundar demais, é preciso antes de mais nada ter capacidade de agregação, e todos que participarem do processo devem também estar com a mesma vontade. Um dos desafios maiores é fazer com que todos se convençam da importância da idéia. Em geral, os grupos começam grandes, mas se reduzem à metade ou até menos. E aqueles que continuam parecem ter o aval de muitos que saem, de certa forma reproduzindo o sistema representativo.

O tempo disponibilizado no trabalho do Plano foi total. 24 horas por dia, eu sonhava com plano diretor, me separei nessa época, foi tudo por água abaixo, era só plano diretor.

Esse tempo teve um significado muito grande para mim, porque me entreguei de corpo e alma. Não poderia ser de outra forma, achei que se não fosse assim, não iria dar certo. Então foi uma decisão minha, tive que optar por isso. Eu sabia que seria massacrada naquele lugar. Até hoje tenho inimizades lá dentro, eu não tenho contra ninguém, mas as pessoas acharam de certa forma que devo ter sido responsável por algumas propostas não terem sido atendidas. E aí recordei basicamente uma proposta que foi a do modelo construtivo, daquela relação altura-recuo e tal, que o Comas hoje com certeza deve me culpar pelo resultado, porque ele foi a pessoa que concebeu e acho que este ponto merece um capítulo à parte sobre essa questão do que é a participação. A concepção do [Carlos Eduardo Dias] Comas foi genial, e eu concordava com ela. Só que não passava pela cabeça nem do [Carlos Eduardo Dias] Comas nem do [Glênio] Bohrer ou do [Roberto Luiz] Cé, coordenadores do grupo Dispositivos de Controle da Edificação, que uma concepção genial assim poderia ser rejeitada. Porque tanto eles quanto eu, que temos formação na área, sabíamos que seria muito melhor para cidade. Ela daria resposta à questão da flexibilidade do desenho predial, traria a possibilidade de reduzir volumes, contemplaria diversas questões que tinham sido colocadas lá no I Congresso da Cidade.

Ela foi rejeitada ainda no processo de elaboração. A grande incoerência está nas forças que a rejeitaram, que foram as forças técnicas. O SINDUSCON que se aliou com o IAB, que se aliou com o Sindicato de Arquitetos, que se aliou com o CREA. A coisa que a gente menos esperava que acontecesse, aconteceu, eles não aceitaram. E eles que tinham reclamado que o plano diretor era uma camisa de força, que não sei o quê... E aí eu vejo a Inês D'Ávila, que era uma grande defensora do plano anterior... [Juntou-se] ainda o pessoal que tinha feito o plano de 79, que [achava] que não deveria haver revisão.

E isso acontece antes de o Plano ir para Câmara. Ele foi desmantelado, não foi derrubado. Ele teria sido derrubado se tivéssemos apresentado a proposta, e ela, ao ser derrotada, continuaria o modelo morfológico do plano anterior. Mas não, ele foi despedaçado, porque ficou com algumas coisas, tiraram outras, perdeu a relação que havia de desenho urbano. Foi desmantelado. E então o [Carlos Eduardo Dias] Comas ficou ofendido com aquilo, ele levou para o lado pessoal. Era um assunto que precisava ser defendido e foi, pelo Roberto e pelo Glênio [Bohrer], pois esse era o papel deles como coordenadores do grupo. Claro que eu defendi dentro do meu limite de administradora do conflito. Quem tinha base técnica pra defender eram os dois, eles estavam elaborando esse processo junto com o Comas. Mas acharam talvez que nem eu nem o [Newton] Burmeister defendemos o suficiente. Só que o meu trabalho ali era resolver os conflitos que se criavam e organizar esse processo para que ele não deteriorasse. No momento em que as grandes forças que trabalhavam em conjunto conosco na questão técnica se viram contra, não [tinha] como não [mediar] isso.

Nós tínhamos que ouvi-los, e nesse diálogo a proposta foi sendo destruída. Inclusive alertei o [Newton] Burmeister de que isso iria acontecer. Solicitei a ele o aval pra que eu pudesse interferir na proposta do Comas, ele não me deu esse aval. Ele disse que a proposta tinha que ir assim, e que se ela fosse derrubada, ela que fosse derrubada pelos participantes do Cidade Constituinte. Para mim estava óbvio que iria ser derrubada, porque era demais a incoerência das visões que havia por parte das entidades. Então aí o que eu posso concluir desse processo é que essa questão que envolveu o modelo morfológico foi a mais patética de todo o processo. Que não se tem, num processo participativo, como botar goela abaixo nenhum tipo de proposta, por mais genial que ela seja. Porque existe uma situação que nós temos que considerar que é histórica, que é da evolução daquela comunidade em relação à sua cultura. Nós temos em Porto Alegre uma cultura do "edifício salsicha", aquele que fica no meio do terreno, apesar de ser o terreno de praxe estreito e comprido, herança do lote português. Trata-se de uma corruptela de uma visão modernista. Porque na visão modernista, tu tens que ter esse edifício isolado dentro da super-quadra ou dentro de um superlote, e nós temos loteamentos de lotes pequenos, precisando [reconstituir] dois ou três lotes de 6 metros pra poder

fazer uma largura para recuo suficiente para botar um edifício. Só que isso já existia desde o plano inicial, aquele primeiro de 59, depois o de 79 fixou mais ainda isso. E agora nós estávamos querendo derrubar essa cultura, com uma proposta que era genial, que era inovadora.

E a base social era a base social técnica. O que eu acho mais incrível é que foram eles que pediram a flexibilização para poder criar, dar vazão à criatividade dos projetistas... Isso é outro ponto que acho importante de se levantar na questão da participação. Porque fica incoerente. Eles pediram, mas eles mesmos derrubaram uma proposta que era mais flexível...

Por quê? Porque quando a gente coloca a proposta, é uma das lições que eu aprendi nesse processo participativo, nós temos que levar todas as coisas ao pé-da-letra. Aquilo que é acordado, nós temos que fazer.

Porque aí as máscaras caem. Essa foi uma máscara que caiu. Eles faziam todo aquele discurso contra o plano diretor porque não havia flexibilidade. A proposta que [Roberto Luíz] Cé, [Glênio] Bohrer e [Carlos Eduardo Dias] Comas fizeram foi o máximo da flexibilidade, foi assim como o “ovo de Colombo” que contemplaria todas as criatividades que estavam amarradas no plano diretor, nessa comunidade científica, arquitetônica e engenheira de Porto Alegre, que tinha tanta criatividade, e que não podia fazer tudo que gostaria porque o plano não deixava. Nós jogamos isso no colo dessa comunidade, e essa comunidade rejeitou.

Então a participação, por isso que eu sou tão a favor, ela desmonta o cinismo. Porque por mais que tu consigas fazer o outro acreditar, só vais conseguir descobrir na hora em que colocares a coisa no colo do outro, colocada na mesa, exposta.

O [Carlos Eduardo Dias] Comas ficou muito chateado com isso, eu acho até que ele pode [me culpar] até hoje por isso não ter dado certo, mas ele, talvez na visão de um grande especialista da área, não estava contando também com o peso do que é a participação.

Talvez eles não tivessem tido em outro momento tanto espaço para apresentar uma proposta... Não tiveram. E ele não teve a oportunidade anterior de discutir tão diretamente com estas entidades técnicas para poder saber “olha, pode dar tudo errado”. Ele achou ainda, nessa arrogância técnica que todos nós temos, de que “bom, cheguei à melhor fórmula, é óbvio que ela vai ser aceita”. Ele chegou mesmo na melhor fórmula, e não foi aceito. Então tanto pra nós como técnicos e como administradores de uma gestão participativa, temos que ter a humildade como a base de tudo para poder trabalhar e construir algo que perdure. Eles também, como pessoas que foram aceitas dentro do processo, representando segmentos da sociedade, têm que ver que a tese que defendem precisa ter consistência, porque senão eles mesmos acabam se negando. Então assim tudo cai... É o castelo de cartas que se desmonta na hora da batida na mesa... Se é orientado de uma forma honesta, claro, tudo se desmonta, e isso é uma maravilha, isso eu gosto muito. Por isso que acredito, acho que se a gente consegue trabalhar, em princípio, considerando todos estes fatores e as realidades que se chocam, e dando espaço para que essas diferenças construam algo junto, dificilmente se erra, porque se vai burilando tudo em conjunto e a sustentabilidade do resultado será a defesa de todos.

Sempre quando eu venho pra cá tenho vontade de voltar para o Projeto Centro, e talvez um dia volte, porque o Projeto Centro me deu essa gana de levar até o último momento os resultados de um trabalho coletivo, e não deu pra concluir. E essa construção é uma permanente recriação de papéis, de idéias e do processo... Ah, e tem um momento de criação, mais profundo. No caso do plano diretor nós tivemos aquele modelo, que na verdade foi construído sob a coordenação do [Rubén] Pesci, mas não foi ele que criou, fomos nós. [Rubén] Pesci interpretou com muita sabedoria tudo que estava guardado com as angústias de se ter um enorme desafio pela frente e não saber usar uma profusão de informações e de opiniões da forma mais adequada.

Inclusive o arquiteto Edson Mahfuz, naquele *síte* Vitruvius, escreveu um artigo dizendo que foi Rubén quem coordenou o plano diretor, o que é uma grande injustiça não só com a equipe, mas também comigo, porque ele desmereceu o fato de eu ser a supervisora técnica do plano. O Pesci teve inspirações muito interessantes na questão, até pra enxergar o mapa da cidade de formas diferentes e mesmo defendeu teses também, algumas não aceitas pelo grupo. Houve, claro, toda essa contribuição dele, mas a forma final foi decidida pelo grupo.

Então tem esse momento de síntese, que é um momento de extrema criação técnica. Sempre sobra um grande espaço para a criação técnica. E isso no Projeto Centro eu tive também com a Denise [Pegoraro], quando nós conseguimos realmente juntar todas aquelas coisas que estavam dispersas em projetos lá dentro da secretaria do planejamento, projetos da área social, projetos da área de meio ambiente. Juntamos os projetos, discutimos as relações de conflito dentro do centro com o pessoal das lojas, com o pessoal do mercado, com o pessoal que ocupava as praças, os meninos de rua, as prostitutas, etc, todo mundo. E toda aquela massa de informação nos inspirou para criar uma coisa muito melhor. Então é uma relação que se estabelece entre o espaço que é projetado e o projetista, e essa relação fica solidificada pela participação, e essa solidificação é que



inspira a criação de algo que vai sintetizar o todo. Portanto, também é um processo criativo, é um processo artístico até. E eu acho uma pena que as pessoas que tiveram a oportunidade de ter esse *insight* não terem tido.

Houve muita paixão pelo trabalho realizado. Mas, num processo apaixonado se fica de coração aberto, não se tem a defesa contra aquilo, não se tem o preconceito. Quando tu tens o preconceito, tudo é negativo, porque dá muito trabalho, e dá muita decepção das tuas próprias teses, se tu não és aceite...

Ao entender o que é essa participação, quem são essas pessoas que estão participando e que não são o poder público, entende-se que elas têm limites, têm virtudes, uma série de coisas que são do ser humano. É uma coisa humana. Se tu te encastelas numa visão pseudo-racional, perdes esta riqueza e deixas de aproveitá-la como matéria prima. Na verdade, o técnico integral precisa estar envolvido também emocionalmente, para poder ter esse *insight* da informação que circula, para poder com ela criar uma nova realidade. Se ele não se envolve emocionalmente, não consegue trabalhar tudo isso que é oferecido para ele, porque não enxerga. É neste momento que ocorre a incapacidade de transpor essa fronteira da nossa formação newtoniana... Cartesiana. Esse é o ponto de transição que estamos passando. De certa forma estamos saindo de uma Brasília – criada na cabeça de um homem só – para atingir um outro estágio, em que a complexidade deve ser contemplada e por isso mesmo, a democracia pode vir a ser mais concreta e o futuro mais sustentável.

Mas uma das lições principais que eu aprendi é que uma matéria dessas não se consegue impor a uma sociedade como se fosse um decreto. Cada um tem o seu tempo, e é necessário respeitar e negociar. A evolução só acontece quando todo o conjunto faz a onda virar. E isso pode não acontecer nem numa secretaria nem numa cidade, mesmo na hora que achamos ser a certa.”

“Os que sabem, devem ter a humildade, a paciência e a prudência para não desperdiçarem cada oportunidade de conquistar corações e mentes no momento em que eles se abrirem para serem conquistados...”