

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**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 ?

Arquiteta Maria Tereza Fortini Albano

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Prof. Dra. Sandra Jatahy Pesavento

Porto Alegre, 1999

AGRADECIMENTOS

À prof. dra. Sandra Jatahy Pesavento,
pela confiança que depositou em mim.

Ao prof. dr. Décio Rigatti,
pelo apoio neste 1999.

Aos demais professores e funcionários do PROPUR,
por tudo que representaram nesta formação.

À bibliotecária, Iara Ferreira de Macedo, pela ajuda na formatação desta dissertação.

À Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre, na pessoa do arquiteto
Newwton Burmeister, que autorizou minha inscrição neste pós-graduação.

Nesta secretaria:

Ao mestre, prof. Paul Dieter Nygaard,
pela solidariedade e atenção.

Às jornalistas Maria Amália Chaves e Dulce Motta, que me passaram muito material.

À arquiteta Cléia Oliveira, que entendeu que eu precisava avançar.

À administradora Denise Bettiol, pela sua predisposição para a cooperação.
Ao arquiteto Claudio Golim Costa, que consolidou a parte gráfica desta dissertação.

À amiga, arquiteta Elena Graeff,
que não economizou seu tempo livre para discutir-revisar comigo muitas reflexões.

À colega-amiga, arquiteta Daniela Fialho,
pelas muitas trocas-apoios e pelos ensinamentos de informática.

Às arquitetas Célia Ferraz de Souza e Livia Terezinha Piccinini,
pelo estímulo amigo.

E, por fim, aos Albanos - Joni, Suzana, Filipe, Fabio e Marcelo - que me acolheram em
inesquecíveis almoços, garantindo a minha energia para este momento de conclusão.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 2	9
REFERENCIANDO CONCEITOS E POSIÇÕES	10
CAPÍTULO 3	21
O URBANISMO E O PLANEJAMENTO: SITUANDO O PONTO DE PARTIDA E O FUNDAMENTO DAS PREOCUPAÇÕES	22
3.1 - Breve Histórico do Urbanismo	22
3.2 - O Urbanismo e o Planejamento em Porto Alegre	26
3.3 - Principais Características do Discurso do 1º PDDU	31
3.4 - Um Projeto para o Futuro de Porto Alegre	41
CAPÍTULO 4	47
AS IDÉIAS QUE EXPRESSAM OS DESEJOS	48
4.1 - Introdução	48
4.2 - Palestrantes Externos	49
4.3 - Entidades e Técnicos	69
4.4 - Síntese dos Documentos Finais dos Grupo de Trabalho	85
4.5 - Considerações Parciais	93
CAPÍTULO 5	96
A CIDADE DO DESEJO MEDIADA PELA CIDADE DO POSSÍVEL	97
5.1 - Introdução	97
5.2 - Síntese das Críticas, das Preocupações e dos Alertas	98
5.3- Diretrizes para Porto Alegre	106
5.4 - A Formulação do 2º PDDUA: Aspectos Metodológicos do Processo entre 1994 e 1996	113
5.5 - A Formulação do 2º PDDUA: Uma Síntese dos Aspectos de Concepção e de Conteúdo	125
5.6 - Principais Aspectos da Discussão: A Crítica da Crítica ou	

Seria Mesmo Necessário um 2º PDDUA ? 139

CAPÍTULO 6 152

ENCAMINHANDO AS CONCLUSÕES 153

6.1 - Considerações Gerais 153

6.2 - 1º PDDU x 2º PDDUA: Uma Visão Comparativa

Considerando Aspectos de Concepção e de Conteúdo 157

6.2.1 - Projeto de Cidade 157

6.2.2 - Aspectos de Gestão..... 166

6.3 - Ruptura, Fragmentos, Inovação ou Manutenção de
uma Tradição Secular ? 170

CAPÍTULO 7 174

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 175

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Modelo Espacial do 2º PDDUA 132

Mapa 2 - Macrozonas do 2º PDDUA 134

Mapa 3 - Estratégia de Produção da Cidade do 2º PDDUA 169

RESUMO

O presente estudo descreve o processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, mostrando de que maneira, através de conteúdo e método, foram se consolidando as idéias que definem “a cidade do desejo mediada pela cidade do possível”, considerando os discursos e as atividades desenvolvidas, desde o lançamento, em 1993, do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, até a entrega à Câmara Municipal, da proposta de plano diretor formalizada pelo Executivo Municipal, em 1997, como resultado de um amplo trabalho participativo, que teve como desafio a construção, de forma compartilhada, de um projeto para o futuro da cidade.

As conclusões apresentam através de aspectos selecionados, uma comparação entre o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado em 1979 e o novo plano, mostrando as principais diferenças - enfoque e linguagem - entre os discursos de uma e de outra proposta, considerando-se a “Noção de Projeto de Cidade” e a de “Aspectos de Gestão”. Da mesma maneira, respondem, de acordo com o referencial conceitual adotado, se o novo plano faz rupturas, reúne fragmentos, traz inovações ou repete a tradição do último século.

ABSTRACT

The present study describes the II Urban Environment Development Master Plan formulation process, showing throughout content and method, how the ideas that define “the city of desire mediate by the city of the possible” had been consolidated, considering the discourses and the activities developed since the release, in 1993, of the “Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte Project”, until its delivery to the Common Council, in 1997, as a result of an extensive participative work, which had as a challenge the construction, in a shared manner, of a project for the future of the city.

The conclusions present throughout selected aspects, a comparison between the First Urban Development Master Plan, approved in 1979, and the new plan, showing the principal differences of approach and language between the discourses of one and another proposal, considering the “City Project and Management Aspects” notions. In the same manner, answer, according to the conceptual references adopted, if the new plan makes rupture, joins fragments, brings innovations or repeats the last century tradition.

1 - INTRODUÇÃO

Não tem nome nem lugar. Repito a razão pela qual quis descrevê-la: das inúmeras cidades imagináveis, devem-se excluir aquelas em que os elementos se juntam sem um fio condutor, sem um código interno, uma perspectiva, um discurso. É uma cidade igual a um sonho: tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.

Ítalo Calvino, As Cidades Invisíveis.

A necessidade de reformulação¹ do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano² - 1º PDDU - é fruto de um longo processo de críticas e constatações que vinham, aos poucos, se consolidando entre todos aqueles que interagem com a questão planejamento e plano diretor, tanto os construtores da cidade, gestores públicos, técnicos especializados, quanto a comunidade em geral.

Os anos de implementação do 1º PDDU mostraram ser impossível prever todas as situações que podem ocorrer na dinâmica de uma cidade, ao desenhar seu futuro de acordo com modelos ideais e padrões quantitativos pré-determinados.

As aprovações das Constituições Federal e Estadual, e a nova Lei Orgânica para o município de Porto Alegre, em 1988, 1989 e 1990 respectivamente, trazem novos

¹ A palavra “reformulação” foi criada pela equipe técnica designada para realizar os estudos que acabaram por se transformar no 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Foi adotada no início dos trabalhos, momento em que ainda não estava claro se o que ia se desenvolver era um trabalho de revisão ou de reavaliação do 1º PDDU.

De acordo com o artigo 24 do 1º PDDU, em sua 4ª edição de 1994, revisão é a alteração que tenha por objeto os padrões urbanísticos vigorantes nas respectivas áreas territoriais previstas pelo plano, com vistas a sua melhor adequação às diretrizes do plano ou à extensão das zonas de uso. Por outro lado, de acordo com o mesmo artigo 24, reavaliação significa mudança de conceitos e de estrutura do plano.

² Trata-se da Lei Complementar 43/79, aprovada em 21 de julho de 1979.

referenciais de atuação para o planejamento urbano, assimilando o resultado do movimento de reforma urbana, que durante um longo período, vinha clamando pelo reconhecimento da cidade informal.

No processo de redemocratização do país, a participação social é a palavra de ordem e, neste sentido, planos diretores excessivamente normativos passam a ser incompatíveis com a idéia de participação.

Em 1993, além do governo municipal, que assumira o compromisso de revisar o plano diretor da cidade, pelo menos quatro grupos locais enfatizavam a necessidade de priorizar mudanças neste setor.

Em primeiro lugar, o movimento de reforma urbana, logo em seguida, o dos profissionais vinculados aos interesses da construção civil, os quais faziam, desde longa data, críticas bastante severas à complexidade do plano vigente e às dificuldades administrativas da tramitação de processos dentro da prefeitura municipal. Uma legislação mais simples, rotinas menos complicadas, maior liberdade de projeto e flexibilidade nos dispositivos de controle das edificações, constituíam as principais reivindicações do setor.

É importante salientar que “reforma urbana” e “construção civil” representaram, pela sua mobilização, os dois pólos de maior pressão para que se fizessem alterações no plano diretor da cidade.

Com um caráter também crítico, mas mais teórico, um terceiro grupo representava manifestações de professores da universidade, chamando atenção para a falta de previsibilidade dos planos prescritivos, salientando, como possíveis avanços para o instrumental de planejamento, as propostas que envolvessem sistemas de suporte à decisão.

Na crítica formulada, uma convicção: a de que, embora planos diretores tenham se transformado, no tempo, em instrumentos perfeitos tecnicamente³, não poderiam escapar do rótulo de *despolitizados, autoritários e determinísticos*.⁴

Por fim, um quarto grupo, representado pelo conjunto de técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal - SPM - também reforçava a necessidade de promover mudanças no plano diretor. Responsáveis pela aplicação e atualização do 1º PDDU, estes técnicos conscientizaram-se sobre a perda da sua coerência, o que justificava, por si só uma avaliação. O grande número de alterações do plano, em vigor desde 1979⁵, deixou de apresentar um corpo de idéias defensáveis em relação às solicitações de um cotidiano que lida com a realidade da cidade em permanente mutação.

Cada vez mais completas e detalhadas, as sucessivas legislações de planos diretores guardaram sempre uma relação entre si. A história dos planos diretores assemelhou-se à da revisão permanente das legislações urbanísticas, num processo de aprimoramento, gerando uma complexidade sem precedentes.

Ao discutir a denominada crise do planejamento, o arquiteto Rômulo Krafta⁶ refere que as diversas respostas apresentadas em várias ocasiões para solucionar problemas da cidade de Porto Alegre de maneira duradoura não tiveram resultado. Na opinião do autor, sistematicamente cada plano repete o anterior, *apenas com maior*

³Esta questão é tratada com bastante detalhe na dissertação de mestrado do professor Paul Dieter Nygaard da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1995.

Analisando os planos de Porto Alegre desde o início do século, a partir do plano de 1914 de Moreira Maciel, destaca em cada um deles a presença, em diferentes proporções, das bases doutrinárias: o positivismo, o urbanismo modernista, as idéias do Padre Lebre e as da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. (SAGMACS)

⁴ Nygaard, Paul Dieter. 1995, p.22.

⁵ De acordo com levantamento efetuado pela arquiteta Marilu Marasquin, da SPM, no período 1979-1996, foram realizadas, aproximadamente, 170 alterações entre leis complementares, decretos e resoluções interpretativas. Entre estas, cabe destacar a que se consolidou na Lei Complementar 158/87, com profundas mudanças na essência do plano de 1979, pois aumentou-se de forma generalizada, as alturas da cidade (excessão Zona Sul), promoveu-se acréscimo nas taxas de ocupação e índices de aproveitamento (estes passam a ser no mínimo igual a 1,00 mais áreas não-computáveis) e introduziu-se a figura de “projeto com regime especial diferenciado” desde que respeitado o índice de aproveitamento vigente para a zona onde se situa o imóvel genericamente com mais de 5 000 m² ou três testadas contíguas de um quarteirão. Também de 1987, é a lei que cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e passa a permitir a compra do direito de construir originado de áreas não-edificadas da cidade que não geraram densificação.

abrangência e maior generosidade na definição do espaço de ação do governo municipal. Afirma, também, que em muitas situações, apesar das diversas proposições, nunca foram colocados todos os elementos que propiciassem a elevação desta crise a um patamar superior. E, para Nygaard⁷, *falar de plano diretor é falar de um produto técnico que foi sendo configurado e aperfeiçoado de forma gradativa e cumulativa ao longo do tempo.* Refere-se aos planos diretores como uma *conjugação e articulação de um determinado conjunto de concepções, de visões de mundo, de valores,* que são formadores de posições intelectuais, que os produzem e que os fazem evoluir e se consolidar desde o século XIX.

Assim, a questão central da presente dissertação é o processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - 2º PDDUA⁸ - entre 1993 e 1997, a partir do exame dos discursos que envolvem dois elementos fundamentais: conteúdo e processo metodológico.

Se, por um lado, se pretende verificar de que forma se consolidaram os principais conceitos que fundamentaram a proposição do projeto de lei enviado à Câmara Municipal de Porto Alegre - CMPA - , em novembro de 1997, por outro, se pretende avaliar em que medida os procedimentos metodológicos que caracterizaram o desenvolvimento das atividades iniciadas através do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte⁹ em 1993, representaram fator de alavancagem na busca de novos referenciais de abordagem para a condução do planejamento urbano municipal.

Em relação aos conteúdos, cabe esclarecer que por constituírem matéria bastante complexa e abrangente, não se pretende detalhá-los e avaliá-los criticamente. Entretanto, quando a situação assim o exigir serão tratados de forma específica e especial, principalmente em função da necessidade de mostrar diferenças entre o novo plano e o anterior. Em primeiro lugar, a partir dos conteúdos destacados como avanços

⁶ Trata-se de posicionamento sobre as possibilidades de avanço na questão do planejamento colocadas no texto *Os (maduros ??) frutos da crise*, em publicação organizada por João Rovatti e Wrana Panizzi com o título *Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento*. Porto Alegre, 1993a. p. 175-187.

⁷ Nygaard, Paul Dieter. 1995, p.07.

⁸ Embora ao longo das discussões que se realizaram sobre o 2º PDDUA, por proposta do Legislativo Municipal, este passa a denominar-se a partir de 1999, apenas PDDUA, considerando o período de referência deste trabalho, se manterá a denominação de 2º PDDUA.

⁹ A partir desta introdução nos referiremos a este projeto como Cidade Constituinte.

da lei de 1979, através de sua Exposição de Motivos e, em segundo lugar, a partir dos novos conteúdos que, comparecendo no 2º PDDUA, não são considerados ou postos com a mesma ênfase, linguagem ou enfoque no 1º PDDU.¹⁰

Desta forma, embora o pressuposto desta dissertação seja o de tratar do conteúdo relacionado às idéias que representam a formulação do novo plano diretor, o desnível que, porventura possa ocorrer em relação ao grau de profundidade dado ao tratamento das diversas questões, será conseqüência das necessidades de esclarecimentos que surgem e não desatenção com os demais assuntos que também são essenciais.

Enquanto ação prioritária de governo, no período do prefeito Tarso Genro, o **Cidade Constituinte** representou um desafio para a construção coletiva de um projeto para o futuro de Porto Alegre.

Portanto, considerando-se a hipótese de que este foi um processo estruturado a partir de algumas linhas gerais, entre as quais a clara a perspectiva de um projeto político e estratégico de governo para ampliar a base de participação da cidadania na discussão da cidade; considerando-se que - mesmo sendo compromisso assumido pela Administração Popular desde 1989, a revisão do plano diretor da cidade com quase duas décadas de vigência - nunca houve um sistema de idéias capaz de definir pressupostos essenciais, além dos políticos, para o desenvolvimento desta atividade; considerando-se que o processo tomou rumos imprevisíveis ao longo do seu trajeto, gerando turbulências, inseguranças, instabilidades e momentos de crise; constituiu-se um desafio nesta dissertação, tentar vasculhar no material existente, produzido em diversos momentos - de 1993 a 1997 -, as principais preocupações do discurso praticado e se estão incorporadas à proposta do 2º PDDUA, em resposta à expectativa do poder público, dos profissionais vinculados à construção da cidade, do movimento da reforma urbana e das entidades em geral.

¹⁰ Assim, por exemplo, se a Reserva de Índices Construtivos e o conceito de áreas não-computáveis nos índices de aproveitamento são conteúdos inovadores do 1º PDDU e, portanto, destacados e conceituados como instrumentos urbanísticos que comparecem neste trabalho, mesmo sendo de natureza específica, da mesma forma o Solo Criado e o Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano, também aparecerão relacionados e explicados para melhor compreensão da visão global do projeto.

O material pesquisado representa a memória do projeto, reunido pela SPM, e é composto de textos, publicações, vídeos, conferências, notícias de jornais, anotações de palestras, entrevistas, depoimentos, correspondências, contribuições e relatórios de trabalho de diversas origens.

A presente dissertação se estrutura em sucessivas partes que propiciaram, por justaposição de conteúdos, fazer associações e verificar em que medida a proposta de plano apresentada inicialmente em 1996¹¹ e, numa segunda formulação, em 1997, faz rupturas essenciais, reúne fragmentos dos discursos praticados, inova ou mantém a prática deste último século. Como referencial de comparação, adota-se, para efeitos de conteúdo, o 1º PDDU, que representa, por pressuposto, o acúmulo da experiência de planejamento de Porto Alegre, desde 1914.

Portanto, no Capítulo 2, referencia-se os principais conceitos que orientam a estruturação deste trabalho, dando destaque para a questão dos paradigmas, os conceitos de imaginário e representação e as possibilidades metodológicas.

No Capítulo 3, em uma seqüência de partes que pretende referenciar o ponto de partida e a origem das preocupações da autora, apresenta-se uma visão geral do histórico do urbanismo, no último século, que passa por uma síntese dos aspectos importantes do planejamento praticado por Porto Alegre, desde Moreira Maciel, e alcança a proposta de formulação do Projeto Cidade Constituinte.

No Capítulo 4, com os resumos dos discursos de palestrantes externos, entidades, técnicos e grupos de trabalho do Cidade Constituinte, em 1993, mostra-se intencionalmente, como se caminha através destes discursos, para uma mudança de enfoque que marca a futura formulação do 2º PDDUA, inclusive utilizando-se em muitos momentos, a linguagem dos próprios participantes,

¹¹A primeira formulação enviada à CMPA em setembro de 1996, atendia a um compromisso político do prefeito Tarso Genro, de encaminhar ainda dentro do seu período de governo (1993-1996), um projeto de lei para discussão. Representou uma proposta incompleta e que foi retirada posteriormente pelo executivo, em março de 1997, para alterações. Entre esta data e novembro de 1997, quando o projeto foi reencaminhado, profundas foram as discussões realizadas junto ao legislativo e entidades de diversas

No capítulo 5, reúne-se as principais críticas, preocupações e alertas dos discursos praticados, agregando-se a síntese das principais idéias que traduzem a formulação do 2º PDDUA, as características do processo desenvolvido a partir de 1994, incluindo-se, também, as discussões que ocorrem partir de setembro de 1996, quando a primeira versão é enviada à CMPA. Evidencia-se assim, os marcos da proposta de plano que projeta “a cidade do possível”, não só em termos de conteúdo, mas também como processo metodológico.

Por fim, no Capítulo 6, conclui-se o presente estudo, destacando-se, as principais diferenças entre o 1º PDDU e o 2º PDDUA em termos de conteúdo e aquilo que, no olhar desta pesquisadora, na medida do possível, responde às perguntas inclusas no título desta dissertação.

2 - REFERENCIANDO CONCEITOS E POSIÇÕES

O presente estudo partiu das reflexões originadas dos conceitos apresentados na ênfase História Social e Cultural das Cidades, durante o período de obtenção de créditos no PROPUR XIII. Nesta ocasião, entre o final de 1994 e o início de 1996, ao ouvir da professora Sandra Pesavento, que estamos vivendo, neste final de século, a morte das certezas normativas de um discurso científico unitário, ou que não há mais crença em modelos que possam dar conta da complexidade do real, suas palavras pareceram-me expressar aquilo que se vivia no cotidiano de um organismo governamental, responsável pelo planejamento da cidade de Porto Alegre. Neste cotidiano, a consciência sobre a necessidade de incorporar novas variáveis ao processo de planejamento não apresentava, em correspondência, a consciência sobre os possíveis rumos a tomar.

A constatação de Pesavento, de que as verdades típicas do século XIX - o progresso, a ciência e a razão - estavam perdendo a sua validade num contexto de reconhecimento em relação à falência dos esquemas teóricos gerais, forneceu o aval para que uma arquiteta, representante do grupo de técnicos da SPM - atuando neste organismo justamente desde 1979, ano em que foi aprovado o 1º PDDU - se encorajasse a registrar, através de suas percepções, um olhar particular, não-excludente nem único, sobre o processo de reformulação do plano diretor da cidade que, em vigor desde 1979, necessitava de ampla revisão.

Num quadro referencial de incertezas, segundo Pesavento¹, abria-se espaço para os estudos sobre o imaginário social e assim, se havia *uma espécie de esvaziamento ou mesmo esfacelamento de pressupostos de natureza teórica*, também registrar-se-ia *uma*

¹ Pesavento, Sandra Jatahy. 1992, p.7-11.

enorme sedução pelos novos objetos e campos de análise, suscitando olhares até então inusitados sobre a realidade.

O tema do imaginário está na ordem do dia, como uma das mais instigantes tendências de análise do nosso “fin de siècle”. A rigor, a temática apresenta-se no bojo de uma série de constatações relativamente consensuais que caracterizam a nossa contemporaneidade no apagar das luzes do século XX: a crise dos paradigmas de análise da realidade, o fim da crença nas verdades absolutas legitimadoras da ordem social e a interdisciplinariedade.²

Desta forma, não é por acaso que o realce assumido pelo imaginário enquanto objeto de preocupação temática e investigação tenha crescido justamente no momento em que as razões cartesianas e as certezas do processo científico não se apresentam como capazes de dar conta da complexidade do real.³

Assim, a discussão sobre a questão dos paradigmas, retratada por diversos autores, representa o primeiro conjunto de noções de interesse para a compreensão dos desafios desta dissertação e assume, no seu contexto, uma importância fundamental.

Conforme Santos⁴, registra-se a noção de um “paradigma dominante” que reforça a convicção de que conhecer é quantificar e de que *o rigor científico afere-se pelo rigor das medições*. Baseado no reconhecimento de que *o mundo é complicado e a mente humana não o consegue compreender*, o paradigma dominante incorpora também o conhecer⁵ como ato que *implica em dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou*.

Esta noção de paradigma, que tornou irrelevante, como ciência, tudo o que não era passível de quantificação, propiciou grandes avanços ao conhecimento. Entretanto, o fato de ter se estruturado a partir de métodos científicos assentados na redução da complexidade - com uma correspondência na idéia de ordem e estabilidade do mundo ou na idéia de que o passado se repete no futuro - levou à crise do paradigma dominante e, conseqüentemente, ao surgimento do denominado paradigma emergente.

A crise do paradigma dominante é o resultado interativo de uma pluralidade de condições. Teoricamente falando, um dos principais limites ou insuficiências

² Pesavento, Sandra Jatahy. 1993a, p.2.

³ Ibidem, 1993a, p.7.

⁴ Santos, Boaventura de Souza. 1995, p. 14-15.

⁵ Expressando-se de outra maneira Prigogine; Ilya e Stengers, Isabelle no livro A Nova Aliança referem que “conhecer”, no decurso dos três últimos séculos, foi identificado como “saber manipular”.

*estruturais do paradigma dominante é justamente o resultado do grande avanço no conhecimento que ele propiciou*⁶.

Em relação ao momento que caracteriza a despedida do paradigma dominante, segundo Santos

*É antes o retrato de uma família intelectual numerosa e instável, mas também criativa e fascinante, no momento de se despedir, com alguma dor, dos lugares conceituais, teóricos e epistemológicos, ancestrais e íntimos, mas não mais convincentes e securizantes, uma despedida em busca de uma vida melhor a caminho doutras paragens onde o otimismo seja mais fundamentado e a **racionalidade mais plural** (grifo nosso) e onde finalmente o conhecimento volte a ser uma aventura encantada*⁷.

Quanto à revolução científica em curso, há diferenças em relação à que ocorreu no século XVI. O paradigma que emerge desta revolução não é apenas científico, mas um paradigma social, cuja configuração só pode ser obtida por via especulativa, *pois a coerência global de nossas verdades físicas e metafísicas só se conhece retrospectivamente*. O mesmo autor destaca a imaginação como ingrediente do novo paradigma quando refere que *ao falarmos de futuro, mesmo que seja um futuro que já nos sentimos a percorrer, o que dele dissermos é sempre produto de uma síntese pessoal embebida na imaginação*.⁸

E ao salientar o estado de turbulência em que ocorrem as mudanças dentro do paradigma emergente, o autor destaca, também, a interrelação entre as diversas disciplinas ou, conforme já referida por Pesavento, a interdisciplinariedade.

Precisamente porque vivemos num estado de turbulência, as vibrações do novo paradigma repercutem, desigualmente, nas várias regiões do paradigma vigente e por isso seus sinais são ambíguos.⁹

Não virá longe o dia em que a física das partículas nos fale do jogo entre as partículas, ou a biologia nos fale do teatro molecular ou a astrofísica do texto celestial, ou ainda a química da biografia das reações químicas. Cada uma destas analogias desvela uma ponta do mundo. A nudez total que será sempre a de quem se vê no que vê, resultará das configurações de analogias que soubermos imaginar: afinal o jogo pressupõe um palco, o palco exercita-se com um texto e o texto é a autobiografia do seu autor.¹⁰

⁶ Santos, Boaventura de Souza. Op.cit. 1995, p. 24.

⁷ Ibidem, p. 35.

⁸ Ibidem, p. 36.

⁹ Ibidem, p. 40.

¹⁰ Ibidem, p. 45.

Ao traçar as justificativas do paradigma emergente Santos refere que todo o conhecimento *é local e total*. Neste sentido acrescenta que não se constitui em conhecimento determinístico, mas sim em conhecimento sobre as condições de possibilidade, pois

*Um conhecimento deste tipo é relativamente imetódico, constitui-se a partir de uma pluralidade metodológica. Cada método é uma linguagem e a realidade responde na língua em que é perguntada. (...) Numa fase de revolução científica como a que atravessamos, essa pluralidade de métodos só é possível mediante transgressão metodológica.*¹¹

*A transgressão metodológica repercute-se nos estilos e gêneros que presidem a escrita científica. A ciência pós-moderna não segue um estilo unidimensional, facilmente identificável; o seu estilo é uma configuração de estilos construída segundo o critério e a imaginação pessoal do cientista. A tolerância discursiva é o outro lado da pluralidade metodológica.*¹²

A questão do método ou da metodologia é um dos pontos intrigantes da formulação do 2º PDDUA. Ao utilizar expressões do tipo conhecimento imetódico, pluralidade de métodos ou transgressão metodológica, o autor parece estar descrevendo um pouco do que foi o processo de revisão do plano diretor da cidade, que se desenvolveu mais concretamente a partir de 1995. Neste ano, um rol de conhecimentos especializados, reunidos sob a forma de estudos ou consultorias setoriais, definiram um conjunto de noções parciais sobre o projeto da “cidade do possível”. Este acúmulo de proposições setoriais precisou posteriormente, a partir de 1996 ser revisado, num esforço que exigiu uma grande dose de imaginação.

E, sobre a perspectiva do paradigma emergente, Santos conclui:

*Duvidamos suficientemente do passado para imaginarmos o futuro, mas vivemos demasiadamente o presente para podermos realizar nele o futuro. Estamos divididos, fragmentados. Sabemo-nos a caminho, mas não exatamente onde estamos na jornada.*¹³

Conceituando a palavra paradigma, Morin¹⁴ o define como um *conjunto de relações fundamentais de associação e/ou de oposição entre um número restrito de noções-chave, relações estas que vão controlar-comandar todos os pensamentos, todos*

¹¹ Ibidem, p. 48.

¹² Ibidem, p. 49.

¹³ Ibidem, p. 58.

¹⁴ Morin, Edgar. 1982, p.139.

os discursos, todas as teorias. Num sentido complementar ao de Santos, Morin¹⁵ também ressalta que para compreender o problema da complexidade é preciso não negar o paradigma da simplicidade. Se, por princípio, este paradigma dá a idéia de ordem no universo, tendo em contrapartida a expulsão da desordem, o paradigma da complexidade está baseado na compreensão de que são necessários *agitação e encontro com o acaso*¹⁶ para que se alcance a organização do universo.

*Pode dizer-se do mundo que é ao desintegrar-se que se organiza. Eis uma idéia tipicamente complexa. Em que sentido ? No sentido em que devemos unir em conjunto duas noções que, logicamente, parecem excluir-se: ordem e desordem.*¹⁷

E afirma:

*Hoje a concepção física do universo coloca-nos na impossibilidade de pensá-lo em termos simples.*¹⁸

*A aceitação da complexidade é a aceitação de uma contradição e a idéia que não se pode escamotear as contradições numa visão eufórica do mundo. Bem entendido, o nosso mundo comporta harmonia, mas esta harmonia está ligada à desarmonia.*¹⁹

Entretanto, se ainda é possível pensar no paradigma da simplificação como o que domina a nossa cultura, há que se reconhecer que, atualmente, uma reação contrária insinua o surgimento do paradigma da complexidade que somente se firmará como *produto de todo um desenvolvimento cultural, histórico e civilizacional.*

*O paradigma da complexidade surgirá do conjunto de novas reflexões que vão conciliar e juntar-se. Estamos numa batalha incerta e não sabemos ainda quem ganhará. Mas pode dizer-se, de ora em diante, que se o pensamento simplificador se baseia sobre dois tipos lógicos de operação: disjunção e redução, que são uma e outra balizantes e mutiladoras, então os princípios do pensamento complexo serão necessariamente princípios de distinção de conjugação e de implicação.*²⁰

*O princípio da complexidade, de qualquer modo, basear-se-á sobre a predominância da conjunção complexa. Mas ainda aí, creio que é uma tarefa cultural, histórica, profunda e múltipla.*²¹

¹⁵ Morin, Edgar. 1991, p.71.

¹⁶ Ibidem, p.76.

¹⁷ Ibidem, p.76.

¹⁸ Ibidem, p.77.

¹⁹ Ibidem, p.78.

²⁰ Ibidem, p.93.

²¹ Ibidem, p.93.

Paradigma dominante x emergente, paradigma da simplificação x paradigma da complexidade, antiga aliança x nova aliança, o certo é que diversos autores parecem concordar na essência das discussões. Assim, de acordo com Prigogine e Stengers,

... quer se trate de música, pintura, literatura ou de costumes, nenhum modelo pode mais pretender a legitimidade, nenhum é mais exclusivo. Por toda a parte vemos uma experimentação múltipla, mais ou menos arriscada, efêmera ou bem sucedida.

*Este mundo que parece renunciar à segurança de normas estáveis e permanentes é, sem dúvida, um mundo perigoso e inseguro.*²²

Numa perspectiva de encerramento do que definem como “antiga aliança”, estes autores reforçam que *está bem morto o mundo finalizado, estático e harmonioso*.²³ Em contrapartida, *é chegado o tempo de assumir os riscos das aventuras dos homens*²⁴ através de “novas alianças” que propiciarão a participação de todos *no devir cultural e natural*.²⁵

Saindo da questão dos paradigmas, volta-se para um conjunto de textos de Pesavento²⁶, nos quais, numa interação de conteúdos que se complementam e se organizam, a partir de posições de autores como Angel Rama, Bachelard, Baczko, Barthes, Bordieu, Chartier, Le Goff, Montlibert, Sennett e Védrine, não só se reforçam as principais idéias que envolvem os conceitos de imaginário e representação, mas se destacam, a partir de concepções de Ginzburg e Wille Bolle, possibilidades metodológicas à disposição do historiador no contexto da nova história cultural.

Pela sua abrangência, este conjunto de idéias abre caminho para a aceitação de um imaginário expresso através de representações diferenciadas sobre o urbano ou, mais especificamente, sobre o planejamento urbano, numa visão de abordagem metodológica também diferenciada em relação às práticas tradicionais. Portanto, estas idéias, associadas às que definem o debate sobre a questão dos paradigmas, representam

²² Prigogine, Ilya; Stengers, Isabelle. 1991, p.225.

²³ Ibidem, p.226.

²⁴ Ibidem, p.226.

²⁵ Ibidem, p.226.

²⁶ São aqui destacados: Em Busca de uma Outra História: Imaginando o Imaginário, texto de 1993; O Desfazer da Ordem Fetichizada: Walter Benjamin e o Imaginário Social, texto de 1993; Um Novo olhar Sobre a Cidade: A Nova História Cultural e as Representações do Urbano, texto da publicação de 1994 “Porto Alegre na virada do Século XIX”, organizada por Claudia Mauch e outros; História e Imaginário

um segundo conjunto de noções de interesse, provocadoras da estruturação desta dissertação.

Primeiro, porque nos conceitos de imaginário e representação está implícita a possibilidade de incorporar os olhares de diferentes discursos sobre a realidade. Assim, *se é o olhar que qualifica o mundo, mudando a perspectiva do olhar, este mundo adquire uma nova coerência.*²⁷

Esta perspectiva é também compartilhada por Sennett.²⁸ Ao reconhecer a cidade como um lugar que autoriza as diferenças, - um lugar que constrói *pertencimentos díspares e experiências cada vez mais complexas* - o autor insinua um caminho para a compreensão da diversidade, através da *necessidade de mudança de perspectiva do olhar sobre o urbano*. Como se pode concluir, diferentes olhares sobre o urbano estão relacionados com o entendimento da diversidade e complexidade das cidades, aspectos bastante presentes na reflexão que acompanha a formulação do 2º PDDUA.

Cabe, aqui, associar estas idéias ao o discurso do arquiteto Rubén Pesci, consultor do projeto de reformulação do 1º PDDU, durante os anos de 1996 e 1997, quando diz que, só se descobre algo importante quando se muda de enfoque.²⁹ Independente de qualquer resultado, a questão da mudança de enfoque está na base da reflexão que envolve a formulação do 2º PDDUA.

Mudança de olhar ou mudança de enfoque são aspectos intimamente relacionados à questão das mentalidades. Tendo-se como pressuposto que o planejamento urbano se construiu, desde o início do século, a partir das mesmas bases doutrinárias, tornando-se mais complexo e mais abrangente sem mudar a sua essência em termos de formulação, deve-se refletir sobre a questão das mentalidades. Relacionando o conceito de imaginário com o de mentalidades, diz Pesavento:

Urbano, texto para discussão de 1994-UFRGS e Muito além do Espaço: Por uma História Cultural do Urbano, texto para discussão de 1995-UFRGS.

²⁷ Pesavento, Sandra Jatahy. 1994b, p. 8.

²⁸ Apud Pesavento, Sandra Jatahy. 1995a, p. 12.

*A aproximação do conceito de imaginário com a noção de mentalidade não é fortuita. Além de ser a grande "vedette" da história cultural, a história das mentalidades tem muitas vezes se confundido com a história do imaginário. Muitos historiadores, marxistas ou não, transitaram da história social para a história das mentalidades, passando das estruturas sociais às atitudes e representações coletivas, resgatando as complexas mediações entre a concreticidade da vida real dos homens e as representações que os mesmos produzem de si e do mundo.*³⁰

Assim, a presente dissertação pretende, inicialmente, identificar o discurso ou “as idéias que expressam os desejos” sobre a “cidade que se quer”, para depois confrontá-lo com o discurso que definiu, sob a forma de plano diretor, “a cidade do desejo mediada pela cidade do possível”.

Sobre este aspecto, Pesavento refere que

*Há a projeção de uma “cidade que se quer”, imaginada e desejada, sobre a cidade que se tem, plano que pode vir a realizar-se ou não. O que importa resgatar, desde o ponto de vista da história cultural urbana, é que a “cidade do desejo”, realizada ou não, existiu como elaboração simbólica na concepção de quem a projetou e a quis concretizar.*³¹

Da discussão da “cidade que se quer” ou da reunião das “idéias que expressam os desejos”, surgem as principais representações que definem possibilidades de norteamento do projeto de cidade, segundo a visão de diferentes atores. Nesta discussão, o *imaginário urbano comporta uma dimensão utópica*³² e as representações, da mesma maneira que apresentam *uma dimensão de sonho, desejo, utopia* ou, ainda *de projeção de um inconsciente coletivo, que forja imagens daquilo que se desejaria que acontecesse*, também apresentam *uma faceta de intencionalidade, manipulação, ilusão do espírito, viés este que se poderia denominar como ideológico*.³³ É possível, então, afirmar que a escolha dos palestrantes ou a organização de eventos mobilizadores que deram suporte ao Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, teve a intenção de emitir mensagens dentro um viés ou de um enfoque ideológico específico, o que reforça, em última análise o pensamento de Angel Rama³⁴:

²⁹ Trata-se de mensagem colocada na capa do livro “La Ciudad In-Urbana” (Edições Ambiente Livros, La Plata, Argentina, 1985) que destaca citação de Alexander Mitcherlich que diz: “Lo esencial es cambiar de enfoque; sólo cuando se cambia de enfoque se descubre algo importante.”

³⁰ Pesavento, Sandra Jatahy. 1993a, p. 8

³¹ Pesavento, Sandra Jatahy, 1995a, p.9.

³² Ibidem, p.20.

³³ Pesavento, Sandra Jatahy. 1994, p.130.

³⁴ Apud Pesavento, Sandra Jatahy. 1995a, p.20.

... entendendo que as cidades, antes de aparecerem na realidade, existem como representações simbólicas, através de discursos, imagens mentais, gráficos, desenhos e planos que traduzem uma vontade e um sonho: o de transformar o espaço no sentido de concretização de uma idéia: fazer, da cidade real, a cidade ideal.

Complementando-se esta idéia e buscando as respostas exigidas pelo desafio do trabalho, posições, como as de Le Goff³⁵, aprofundam o entendimento sobre imaginário e representação. Assim, enquanto, para Le Goff representação *é tradução mental de uma realidade exterior percebida e liga-se ao processo de abstração*, para Pesavento

*O imaginário faz parte de um campo de representação e, como expressão do pensamento, se manifesta por imagens e discursos que pretendem dar uma definição da realidade.*³⁶

*Mas imagens e discursos sobre o real não são exatamente o real, ou, em outras palavras, não são expressões literais da realidade, como um seu fiel espelho. (...) Como afirma Bourdieu, as representações mentais envolvem atos de apreciação, conhecimento e reconhecimento e constituem um campo onde os agentes sociais investem seus interesses e sua bagagem cultural. As representações objetais, expressas em coisas ou atos, são produto de estratégias de interesse e manipulação*³⁷.

*O imaginário é, pois, representação, evocação, simulação, sentido e significado, jogo de espelhos onde o "verdadeiro" e o aparente se mesclam, estranha composição onde a metade visível evoca qualquer coisa de ausente e difícil de perceber. Persegui-lo como objeto de estudo é desvendar um segredo, é buscar um significado oculto, encontrar a chave para desfazer a representação do ser e parecer.*³⁸

Partindo-se dos conceitos de imaginário e representação, passa-se para a questão das possibilidades metodológicas, tratadas nos textos de Pesavento, através das posturas de Ginzburg e Willi Bolle. De Ginzburg, destacam-se as idéias sobre o historiador-detetive; de Willi Bolle, a noção de técnicas de montagem por superposição.³⁹

Considerando-se que o imaginário é sempre uma representação e se expressa por discursos e imagens - portanto, através de uma linguagem que vai além de seu

³⁵ Ibidem, p.10.

³⁶ Pesavento, Sandra Jatahy. Op.cit. 1993a, p.10.

³⁷ Ibidem, p.10.

³⁸ Ibidem, p.23.

³⁹ Ao tratar dos modelos de historiografia da modernidade Willi Bolle (1994, p.88-103) destaca além do conceito de montagem por superposição constante dos textos de Pesavento, os que abordam os conceitos "jornalístico" e "cinematográfico" de montagem e ainda a perspectiva de "coletânea de materiais e montagem". Estes conceitos, pela suas possibilidades de associação com o pretendido por este trabalho de dissertação são importantes para a estruturação das partes que se seguem.

significado aparente - necessita de interpretação. Apoiando-se nas idéias de Ginzburg, diz Pesavento:

*Partimos da premissa de que só é possível decifrar a representação através da articulação texto/contexto. Esta é a postura de Ginzburg, quando estabelece que não se pode abandonar a idéia da totalidade para estabelecer a compreensão de um texto. Se a realidade por vezes nos parece como opaca e incompreensível, é preciso buscar indícios, estabelecer relações e procurar significados em dados aparentemente irrelevantes, mas que adquirem sentido dentro de um contexto mais amplo que é a necessária referência para a interpretação.*⁴⁰

Alicerçando-se na concepção de historiador-detetive, Ginzburg admitia a possibilidade de recolher fragmentos de discursos para decifrar significados, às vezes ocultos, da leitura do real.

*Os fragmentos são, como diz Ginzburg, indiciários para uma leitura do real, peças de um quebra-cabeças ou detalhes de um enredo, cujo significado só se revela através de uma leitura cruzada por múltiplas inter-relações.*⁴¹

Ao defender que o conhecimento do historiador é indiciário e fragmentado, pois reúne sintomas, indícios e pistas que, combinados, permitem formular deduções ou desvelar significados, o pensamento de Ginzburg reconhece, que por vezes,

*... a constituição de um paradigma indiciário não se prende às evidências manifestas, mas sim aos pormenores, aos sinais episódicos, aos elementos de menor importância, marginais e residuais, que, contudo, permitirão a decifração do enigma e o desfazer de um enredo.*⁴²

Já, quanto aos métodos de abordagem sugeridos por Willi Bolle - técnica de inteligibilidade representada pela idéia de montagem por superposição - , segundo Pesavento

*Seria o processo metodológico através do qual o historiador iria justapondo personagens, imagens, discursos, eventos, performances “reais” ou “imaginárias” do espaço urbano. Seria, talvez, a técnica que mais se aproximasse ao que comumente se chamaria a contextualização, o referencial de circunstância ou ainda o quadro de contingências que demarca a situação a ser analisada.*⁴³

⁴⁰ Pesavento, Sandra Jatahy. Op.cit. 1993a, p.13,14.

⁴¹ Apud Pesavento, Sandra Jatahy. 1994b, p.07.

⁴² Apud Pesavento, Sandra Jatahy. 1995a, p.15.

⁴³ Pesavento, Sandra Jatahy. Op.cit. 1995a, p.14.

Assim, resumindo-se os referenciais básicos da presente dissertação, cita-se Pesavento, a qual traduz, com propriedade, a intenção do presente estudo.

*Apoiado num novo paradigma centrado na cultura, utilizando conceitos tais como o da representação e do imaginário ou o princípio do cruzamento das práticas sociais com as imagens e discursos de representação do real, escorado na estratégia detetivesca da montagem por contraste e justaposição, resta ao historiador a difícil tarefa de resgatar o que pensavam ou tentavam expressar os homens do passado.*⁴⁴

A idéia de que se vive a transição para um outro paradigma, do qual se desconhece as verdades que encerra, associada aos conceitos de imaginário e representação e, ainda, às possibilidades metodológicas apresentadas, constituem os elementos selecionados por este trabalho de dissertação para o entendimento do processo de formulação do 2º PDDUA.

⁴⁴ Ibidem, p.15.

3 - O URBANISMO E O PLANEJAMENTO: SITUANDO O PONTO DE PARTIDA E O FUNDAMENTO DAS PREOCUPAÇÕES

3.1 - Breve Histórico do Urbanismo

Mais especificamente a partir do século XIX, as cidades passam por uma transformação sem precedentes, em estreita relação com a elevada aceleração do processo de industrialização dos grandes centros mundiais. Embora existam excepcionais diferenças entre a realidade de outras partes do mundo e a brasileira, as concepções urbanísticas adotadas no Brasil, mesmo em diferentes períodos, estão marcadas, desde longa data, pelos paradigmas e discussões que, a nível internacional, se fizeram sobre os principais conflitos urbanos.

O contexto sócio-cultural, filosófico, político e econômico do último século, com peculiaridades específicas em cada canto do mundo, se reflete diretamente sobre a espacialidade das cidades e, desta forma, múltiplos olhares são discutidos, passando-se a definir um conjunto de idéias-imagens, discursos e representações transformadas em instrumentos e procedimentos para a projeção e gestão das cidades.

Tomando-se como referência, por exemplo, a virada do século XIX e início do XX, muitas foram as concepções que se formularam sobre a cidade.¹ Num primeiro momento, sanitaristas, reformadores sociais e utopistas, com a sede de conhecer

¹ Entre estas as de Arturo Soria Y Mata que, com sua proposta de cidade linear, apresentava grande preocupação com a problemática dos fluxos; as de Camilo Sitte que, com ênfase na questão da estética urbana, chamava a atenção para o desenho urbano; as de Ebenezer Howard que, com suas propostas de cidade jardim propunha uma forma de morar que trazia o verde para dentro da cidade; as de Tony Garnier que, com sua cidade industrial, marcava uma visão racional de organização espacial e ainda, as de Patrick Geddes que, mostrava com certo grau de vanguarda nesta época uma convicção bastante clara entre a necessidade de se relacionar planejamento e pesquisa. Estes nomes, representaram alguns dos que

característica deste momento histórico querem “*esclarecer*”, “*limpar*” suas cidades escuras e sujas.² Dos planos de saneamento com base nas posições de higienistas e médicos, de discussões presentes em todas as grandes metrópoles mundiais, surgem os fundamentos para as reformas urbanas em diversas partes do mundo. Paris, referencial de capital do século XIX, com sua experiência na realização de projetos, marcada pelo trabalho de Haussmann, passa a ser modelo obrigatório.

Ao referir-se à experiência brasileira, Pesavento chama a atenção para o fato de que o grupo responsável pela formulação dos primeiros planos, ainda no século XIX, tinha como objetivo transformar *“cidades reais” em cidades ideais, embaladas pelo cientificismo, pelo mito do progresso, pelas crenças evolucionistas e por padrões estéticos cujo horizonte estava na Europa Ocidental.*³ A autora mostra, de maneira objetiva, a relação entre o espírito das formulações do velho mundo e as práticas assumidas no Brasil.

Por outro lado, Leme ressalta que, baseada na prática européia e norte-americana, a atuação sobre o urbano incorpora aspectos de composição estética e de otimização funcional. Desta forma, além da perspectiva de embelezamento das cidades, as questões como a da circulação urbana passam a integrar o conjunto das preocupações com os “melhoramentos” das cidades. Relembrando os turbulentos anos 20, em São Paulo, Leme destaca que a cidade desta década, *de onde emergem forças políticas e sociais, pressiona pelo advento de um novo pensar, uma nova gestão.*⁴

No conjunto dos aspectos que descrevem os referenciais do histórico do urbanismo no século XX, conforme Santos,⁵ os arquitetos e urbanistas, por ele chamados de visionários, se filiam, em diferentes momentos, a duas correntes

imaginavam poder mudar a sociedade pelo projeto das cidades, marcando toda uma geração de pensadores sobre o urbano. Ferrari, Célson. 1977, p.233-242.

² Santos, Carlos Nelson F. dos. 1993, p.33.

Este autor se refere aos médicos higienistas como conservadores que querem garantir seu poder, controlando o espaço para garantir maior produtividade da força de trabalho e, conseqüentemente, menor ameaça à saúde das classes mais altas. Especificamente em relação aos utopistas e reformadores sociais, critica o esforço de convencimento empreendido por estes para transformar suas teorias em conceitos paradigmáticos, universais o suficiente, para caracterizarem um resultado típico de ciência positivista.

³ Pesavento, Sandra Jatahy. 1996, p.380.

⁴ Leme, Maria Cristina. 1996, p.252.

⁵ Santos, Carlos Nelson F. dos. Op.cit.1993, p.33.

principais: quais sejam a do “Culturalismo” e a do “Progressismo” ou “Racionalismo”, conforme abordado por Choay⁶. Criticando este período, o autor fornece subsídios para a reflexão sobre o planejamento das cidades, principalmente a partir da década de 60, em diversas partes do mundo.

Nesta reflexão, destaca-se a questão dos planos diretores, elaborados ao longo do século XX. Embora expressando tudo o que era desejável para as cidades, através de propostas que definiam modelos ideais, estes planos não conseguiram vencer a complexidade do real. Aos poucos, percebeu-se que as “cidades ideais”, previstas nos planos, só existiam no papel. Assim, o excessivo número de contradições que a institucionalização destes modelos trouxe à tona, mostrou que, na prática, os planos pensados como disciplinadores, terminavam tendo de se adaptar à realidade, pois conforme Santos, *apesar de carregarem uma retórica de futuro, puseram bem a nu uma atualidade dramática, tensa.*⁷

Sob a égide da “cidade ideal”, infindáveis experimentações alcançam os anos 60 gerando novas reflexões. A paisagem resultante destes experimentos era concreta, portanto perceptível para qualquer um. A preocupação com a qualidade do que vinha se consolidando como ambiente urbano gerou uma espécie de reação baseada, não só em críticas de caráter técnico, mas também da população que sentia os impactos dos empreendimentos sobre as suas vidas.

Os anos 60 representam um marco significativo no início da crítica ao distanciamento das ideologias dos planejadores com o mundo real⁸ e, Jane Jacobs⁹

⁶ O culturalismo é uma corrente que tem bases nas idéias de Camilo Sitte e Ebenezer Howard - responsáveis pela proposição das primeiras cidades jardins - que tanto influenciaram o desenho de áreas habitacionais por todo o mundo. Por outro lado o racionalismo ou progressismo representa uma formulação urbanística que tem como grande nome a figura de Le Corbusier. Estes são esclarecimentos de Carlos Nelson F. dos Santos sobre o pensamento de Choay In: A Cidade como um Jogo de Cartas.

⁷ Santos, Carlos Nelson F. dos. Op.cit. , p.42.

⁸ Del Rio, Vicente. 1990, p.19-23.

⁹ Jornalista e autora do livro “The Death and Life of Great American Cities : The Failure of Town Planning”, de grande significado para a reflexão sobre o planejamento a partir dos anos 60.

chama a atenção para o fato de que aspectos importantes da vida urbana tinham sido totalmente esquecidos pelos planos modernos.¹⁰

Assim, a partir desta década, novas temáticas como a da preservação do patrimônio cultural e a da participação social, passam a reforçar as preocupações dos que atuam diretamente sobre as cidades.¹¹ Ao referir-se à primeira temática, Vicente del Rio¹² destaca, principalmente, a importância da dimensão cultural e antropológica do ambiente construído. Em relação à segunda, refere que a participação social¹³ propicia que movimentos sociais ou grupos menores manifestem seu descontentamento sobre a sua vivência em ambientes modernistas, e seu desagrado em relação aos programas de intervenção urbana em geral. A reflexão sobre estes, trouxe maior ênfase das administrações públicas com a questão ambiental¹⁴ e com a da participação social.

Do exposto até aqui, e em função dos elementos, que preparam a discussão da presente dissertação, é possível concluir que entre a virada do século XIX e os dias de hoje, podem ser identificados, pelo menos, dois períodos significativos. No primeiro, acredita-se num discurso que envolve pensar a cidade através de representações e idéias-imagens que refletem a busca de “uma cidade ideal”. No contexto deste período, que tem como interface de transição a década de sessenta¹⁵, os planos expressavam o desejável para as cidades, transformando “cidades reais em cidades ideais”.

A constatação, ao longo do tempo, de que estes planos só existiam no papel, sendo incapazes de promover a utopia para a qual foram imaginados, fez com que se começasse a questioná-los. Desprovidos da condição de provocar transformações efetivas na vida de uma cidade ou na de seus diversos grupos sociais, passaram a

¹⁰ Entre estes, Jane Jacobs destacava a desconsideração à questão da multifuncionalidade ou variedade ou de funções numa cidade, aspecto responsável pelo estímulo à segregação espacial, promovida por um planejamento que não considerava a dinâmica urbana e suas interrelações.

¹¹ O 1º PDDU de 1979 tem justamente nestas duas temáticas, algumas das suas principais inovações.

¹² Del Rio, Vicente. Op.cit., 1990, p.24-27.

¹³ Ibidem, p.27-35.

¹⁴ A questão ambiental, conforme referida posteriormente na proposta do 2º PDDUA é de caráter bastante abrangente. Envolvendo aspectos naturais e culturais da realidade urbana, em estratégia específica que se preocupa com a qualificação ambiental, a questão ambiental também define o espírito do enfoque global da proposta enviada à CMPA em novembro de 1997.

¹⁵ Em Cidades do Amanhã, de Peter Hall, o capítulo 10, sob o título A Cidade da Teoria, trata-se do período que envolve a década de 60. Conforme este autor, por paradoxal que pareça, aproximadamente a

representar instrumentos sob suspeita. Assim, a partir de um processo de avaliação crítica de resultados, realizada não só por técnicos, mas também pelos usuários dos ambientes, resultantes da implementação de planos e projetos, se distingue um novo período na história do planejamento das cidades.¹⁶

3.2 - O Urbanismo e o Planejamento em Porto Alegre

Em Porto Alegre, em rápida passada pelo século XX, identifica-se a elaboração de vários planos urbanos, entre os quais o Plano Geral de Melhoramentos e Embelezamento, de 1914, ou Plano Moreira Maciel, que marca significativamente, o início da preocupação com o planejamento da cidade. De caráter predominantemente viário, mas abordando também os aspectos beleza e higiene da cidade, o Plano Maciel se inseria nas discussões nacionais e internacionais, tentando fazer de Porto Alegre uma cidade moderna. Conforme Pesavento, *o projeto traduzia a cidade que se queria e na qual se projetavam os desejos de uma elite letrada que tinha na Europa o seu horizonte. E ainda: O Plano Maciel era extremamente burguês. Dele estavam excluídos os pobres ou as vilas populares nos subúrbios.*¹⁷

Mas, desde o começo desse século, apesar do lema “*Melhorar, conservando*”¹⁸, inspirado no positivismo de Comte, se refletia, no próprio conteúdo do plano, a dificuldade em viabilizar as obras necessárias à cidade, face aos escassos recursos. No relatório do projeto, revelando a impossibilidade de se alcançar a cidade do desejo¹⁹, Moreira Maciel afirma que a abertura de avenidas largas na área central da cidade é incompatível com o orçamento municipal.

partir de 1955, quando o planejamento ganhava foros de legitimidade, começava a fazer sua própria destruição.

¹⁶ Salienta-se, aqui, que esta classificação em dois períodos foi realizada apenas para facilitar o entendimento sobre a existência de dois momentos importantes. Entretanto, estes não podem ser tomados como referência, por exemplo, para a experiência de Porto Alegre, que tem seu 1º PDDU aprovado como proposta que incorpora os conceitos consolidados no primeiro período, com uma defasagem de aproximadamente 20 anos, caso se eleja, o ano de 1960 como o marco de transição.

¹⁷ Pesavento, Sandra Jatahy. 1996, p.388.

¹⁸ Relatório do Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, apresentado ao Intendente Municipal, Dr. José Montauray de Aguiar Leitão, pelo engenheiro João Moreira Maciel em 1914. p.1.

¹⁹ Ibidem, p.1.

Mesmo assim, a experiência de remodelação urbana de Porto Alegre se enriquece com um processo contínuo, tendo, a partir dos anos 30, um outro momento de grande importância, marcado pelos trabalhos dos arquitetos Ubatuba de Farias e Edvaldo Paiva. Influenciados pelos movimentos que ocorriam no Rio de Janeiro e em São Paulo, relacionados ao plano do arquiteto francês Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro e ao Plano de Avenidas de São Paulo, de autoria do engenheiro Prestes Maia, os arquitetos formulam um conjunto de diretrizes para Porto Alegre.²⁰

No final da década, mais precisamente em 1938, Arnaldo Gladosch, contratado pelo prefeito Loureiro da Silva, sugere novas proposições que complementam e ampliam as já existentes. Embora seu trabalho tenha trazido uma bela contribuição em termos de estudos urbanos, por falta de detalhamento e de capacidade operacional do município, suas propostas se reduzem, nos anos subsequentes, a *uma legislação que dispõe sobre recuos e alinhamentos em detrimento da concepção geral*.²¹

Já nesta ocasião é destacado como conflito a impossibilidade de viabilizar uma política de proposição e implantação de espaços públicos, entre os quais, as áreas verdes, cujas causas centram-se na impossibilidade financeira do município e na falta de preparo dos técnicos municipais que, sufocados pela rotina burocrática, não tinham condições de levar adiante a tarefa do planejamento.

Em decorrência de recomendação do próprio Gladosch ao prefeito Loureiro da Silva, ainda na década de 40, Edvaldo Pereira Paiva e Ubatuba de Farias, são encaminhados para cursos de pós-graduação em Montevideu, Uruguai. Desta forma, no ano de 1951, *a metodologia do planejamento urbano ensinada no Uruguai, a mais avançada da época é posta em prática pelos urbanistas Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro na elaboração de um pré-plano para a cidade, fundamentado em exaustiva pesquisa urbana*.²²

²⁰ Salengue, Laís Guimarães de Pinho; Marques, Moacyr Moojen. 1993. p.156.

²¹ Ibidem, p.157.

²² Ibidem, p.157.

O pré-plano era uma formulação gráfica, dirigida a um público amplo, no qual se indicava, conforme Demétrio Ribeiro²³, o essencial do futuro plano em termos de zonas e localizações, e *pretendia ser um instrumento de participação da população nas decisões do plano diretor*. Refletindo sobre esta e outras experiências metodológicas posteriores de elaboração de planos, entre as quais salienta as realizadas pela atuação do SERFHAU²⁴, Demétrio Ribeiro conclui que, certamente não eram viáveis num país onde não havia “vestígio” de planejamento econômico ou social.

Segundo Salengue e Marques,²⁵ com o pré-plano os princípios da Carta de Atenas²⁶ passam a ser objetivamente considerados e os conceitos de zoneamento de usos com base na predominância das funções residência, indústria e comércio são adotados junto com as idéias de unidades de habitação ou Unidades de Vizinhança.²⁷ O conceito deste tipo de unidade é, posteriormente, incorporado ao 1º PDDU, em 1979. Com a finalidade de descongestionar o centro principal da cidade e de estruturar vias perimetrais e radiais, a década de 50 se caracteriza, ainda, pelo conjunto de preocupações que envolvem medidas em relação ao transporte coletivo.

Como se pode observar, estes fatos mostram o panorama de um período de muita importância no desenvolvimento do processo de planejamento em Porto Alegre que, sem dúvida, teve um fôlego especial nos anos 50.

²³ Ao comentar a metodologia de trabalho e as concepções espaciais adotadas na elaboração do plano, coloca Demétrio Ribeiro diz que provinham da linhagem do urbanismo francês do primeiro pós-guerra. *Urbanismo racional anterior à Carta de Atenas, que as aproximações um tanto grosseiras da análise histórica atual qualificam apesar disso, de modernista.*

As informações aqui referidas são extraídas do texto “ Recordações de Paiva” do arquiteto Demétrio Ribeiro na publicação “ Edvaldo Pereira Paiva - Um Urbanista”. Este trabalho foi realizado conjuntamente pelo IAB e a UFRGS, impresso em novembro de 1985, p.23.

²⁴ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Organismo responsável pela definição de metodologias para a elaboração de planos diretores como modelos a serem seguidos pelas prefeituras municipais dos municípios brasileiros.

²⁵ Salengue, Laís Guimarães de Pinho; Marques, Moacyr Moojen. Op.cit., 1993. p.157.

²⁶ Carta de Atenas é o documento produzido pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna na cidade de Atenas em 1933, que muito influenciou o urbanismo do século XX, ao destacar como funções urbanas básicas: habitar, trabalhar, circular e recrear-se.

²⁷ Conceito de área residencial estruturada por uma rede de vias principais, a Unidade de Vizinhança deveria ser auto-suficiente em equipamentos sociais de lazer e cultura - a praça e a escola - e ainda ao comércio de abastecimento diário, todos acessíveis à população mediante deslocamentos a pé.

O pré-plano Paiva-Ribeiro²⁸ se concretiza, na Lei 2046/59, que alterada em 1961, através da Lei 2330, finalmente traduziu um Plano Diretor do Município de Porto Alegre, com regulamentações sobre os aspectos físicos da cidade. Abrangendo, inicialmente, uma parte do território municipal correspondente à aproximadamente 1/6 da sua extensão, entre 1961 e 1975 se estendeu às demais parcelas do município, com características de ocupação intensiva. Também é de 1961 a criação do Fundo do Plano Diretor, instrumento inédito, que tinha como objetivo vincular recursos financeiros às necessidades de implementação de obras, segundo prioridades anualmente organizadas pelo Conselho do Plano Diretor, organismo proposto no período em que Gladosch formulou estudos e planos para o município de Porto Alegre.²⁹

Pela Lei 2046/59, se deposita a crença de que através das normas seria favorecido *o desenvolvimento racional da vida urbana*.³⁰ Da mesma maneira, por intermédio desta lei, a tarefa da planificação da cidade, em benefício da coletividade e do progresso, se estabelece, respaldada pela adoção de um sistema de planejamento *orientado e estruturado segundo os preceitos técnicos da urbanística moderna*.³¹ Entre as intenções do plano, transformado posteriormente na Lei 2330/61, identificava-se a perspectiva de correção das *deformações e deficiências* da cidade da época, com vistas a condicionar seu desenvolvimento com melhores *padrões de saúde e salubridade, funcionamento e organização*.³²

Além das disposições e concepções de projetos anteriores, são estabelecidos, pelo plano que passa a vigir a partir de 1961, um zoneamento de atividades com base no critério funcional³³, zoneamentos para índices de aproveitamento³⁴, alturas³⁵ e taxas de ocupação³⁶.

²⁸ De acordo com a publicação, em 1964, do Plano Diretor de Porto Alegre, em junho de 1951 o urbanista Edvaldo Paiva e o arquiteto Demétrio Ribeiro organizaram um anteprojeto de Planificação de Porto Alegre, sob a inspiração da Carta de Atenas.

²⁹ Salengue, Laís Guimarães de Pinho; Marques, Moacyr Moojen. Op.cit., 1993. p.159.

³⁰ Plano Diretor de Porto Alegre. 1964. p.11.

³¹ Ibidem. p.39.

³² Ibidem. p.40.

³³ O critério funcional reflete o pensamento da cidade separada por funções urbanas como a residencial, a comercial e a industrial. O uso do solo definido pela natureza de cada setor revela um cuidadoso trabalho de levantamento e análise dos diversos aspectos da vida urbana. São preocupações que constam desta proposição evitar incômodo às zonas residenciais, pela instalação de atividades nocivas à saúde e ao bem estar das comunidades, além de incômodos ao ambiente como o provocado pela geração de tráfego de determinadas atividades. Como se pode observar todas estas preocupações são bastante atuais.

A edição de 1964 do plano diretor de 1961 deixa transparecer, as características do discurso urbanístico praticado. Na apresentação do plano, Célio Marques Fernandes, então prefeito municipal salienta: *Um plano diretor é diagnose e terapêutica. Estuda as causas dos problemas e propõe o remédio capaz de curá-los.*³⁷ Mais adiante, o secretário de Obras e Viação se refere ao plano como *o trabalho capaz de disciplinar o crescimento, zonedar as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, organizando a zona rural para a mais lógica exploração das atividades agrícolas.*³⁸

Em relação às principais temáticas abordadas nesta publicação, entre as quais a do esquema viário, impressiona a atualidade dos discursos quando se referem à precariedade de vias de comunicação entre os diversos bairros, o que determinava a obrigatoriedade de passagem pela área central.³⁹ Este conflito constitui, ainda hoje, matéria de preocupação, pois que os antigos caminhos da cidade, transformados em vias radiais, têm, desde longa data, grande importância como canais de circulação oeste-leste, face à dificuldade de implementar um sistema tramado bi-direcional que

Em relação às áreas destinadas para atividades industriais se pretendia, com o zoneamento de usos, combater a especulação imobiliária em áreas destinadas para este fim, evitando parcelamentos em pequenas dimensões de lote, não compatíveis com estabelecimentos industriais.

³⁴ O índice de aproveitamento é o instrumento urbanístico de controle das densidades populacionais, através de valores que se relacionam com a área do terreno. Serve como balizador das necessidades de implantação de serviços públicos e como regulador do preço do solo. Chegou a representar valores que significavam construir 20 a 30 vezes a área do terreno, motivo pelo qual teve de ser, ao longo dos diversos estudos de revisão de planos diretores, reavaliado.

³⁵ O zoneamento de altura previsto pelo plano diretor desta época tinha como objetivo evitar que prédios de grande altura viessem a prejudicar residências, principalmente em zonas residenciais. Assim obrigava a que nestas áreas mediante recuos laterais e de fundos, as edificações se mantivessem afastadas dos prédios vizinhos. Uma consequência deste zoneamento foi o de restringir, nas zonas residenciais, a construção de edifícios em terrenos de pequenas dimensões, o que levou praticamente a obrigatoriedade de união de lotes (remenbramento) para se conseguir o que era muito colocado nas concepções do momento, ou seja, melhores condições de aeração e insolação para os prédios e para as ruas. Como se verá mais adiante neste trabalho, esta se constituiu uma das grandes polêmicas da reformulação do 1º PDDU. O plano de 1961 se posicionou radicalmente contra aos conjuntos de edifícios “colados” que faziam barreiras entre as áreas públicas e o interior dos quarteirões.

³⁶ A taxa de ocupação conforme conceituado no documento da prefeitura de 1964 é o instrumento que estabelece uma relação entre as áreas livres e as ocupadas por edificações, de forma a propiciar espaços destinados para jardim em proporções definidas pelo zoneamento. Na prática, hoje, grande parte destas áreas se encontram impermeabilizadas por diversos tipos de pavimentação, piscinas e edificações irregulares.

³⁷ Plano Diretor de Porto Alegre. 1964, Op.cit., p.9.

³⁸ Ibidem, p11.

³⁹ Ibidem, p.44-45.

potencialize as ligações norte-sul. Este tema, além de ter sido objeto do 1º PDDU, foi abordado com bastante ênfase na discussão do 2º PDDUA.

Quanto aos espaços verdes⁴⁰, é bastante clara uma mudança de concepção no que diz respeito à sua função. A busca de locais para encontro, recreação e lazer, decorrência natural do processo de urbanização com densificação, transforma a perspectiva inicial - meramente higienizadora e saneadora da atmosfera das cidades - em local de convívio e interação social. Associada diretamente a estes aspectos de mudança de funções, ressalta-se a carência destes tipos de equipamento, gerando, em decorrência, a preocupação de estabelecer uma rede de espaços verdes e de padrões urbanísticos para este fim.

A preocupação com estes aspectos, às vezes com uma linguagem e abordagens um pouco diferenciadas, é bastante evidente, tanto no 1º PDDU como no 2º PDDUA.⁴¹

O plano diretor de 1961 permanece em vigor até 1979, quando a aprovação da Lei Complementar 43, que, enfim, dispõe sobre todo o território municipal, traz o novo acúmulo de discussões e estudos sobre a cidade de Porto Alegre e seu planejamento.

3.3 - Principais Características do Discurso do 1º PDDU

Com o objetivo de preparar uma comparação entre os conteúdos do 1º PDDU e os do 2º PDDUA, apresenta-se, a seguir, uma síntese dos principais aspectos do primeiro, considerando-se as ênfases contidas na Exposição de Motivos⁴² da proposta de 1979. Traduzindo o diferencial do 1º PDDU em relação aos planos que o antecederam estas ênfases destacam: a metodologia de trabalho desenvolvido, o enfoque global do projeto, a idéia de Sistema Permanente de Planejamento, a concepção de Modelo Espacial e, por fim, aspectos de gestão envolvendo basicamente a participação social e a questão da instrumentação. De maneira diferente do 2º PDDUA, esta questão

⁴⁰ Ibidem, p.46-48.

⁴¹ A questão das áreas verdes é posteriormente tratada pelo 2º PDDUA como espaços públicos, não necessariamente verdes, e a preocupação com o estabelecimento de uma rede, avança no sentido da perspectiva de um Sistema de Espaços Abertos.

⁴² Exposição de Motivos da Lei Complementar 43/79. 1980, p.13-19.

trata, predominantemente de instrumentos urbanísticos voltados para a implementação do plano regulador.

Através do Programa de Reavaliação do Plano Diretor - PROPLAN - desenvolvido com recursos de linha especial de créditos do Banco Nacional de Habitação - BNH, a Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre iniciou, em 1976, o processo de revisão do plano diretor que culminou, após dezoito meses, na proposta da Lei Complementar 43, aprovada em julho de 1979, que traduz-se no 1º PDDU.

Constituíram a equipe de trabalho os próprios técnicos da SPM, além de profissionais e entidades altamente especializadas como a METROPLAN - Fundação Metropolitana de Planejamento - e o PROPUR - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Estiveram, também, permanentemente articulados com o projeto os demais organismos municipais, entidades públicas vinculadas às temáticas urbanas, além de entidades privadas e comunitárias com as quais o programa manteve comunicação constante.

Em doze áreas de especialização foram formados os seguintes grupos de trabalho: Diretrizes Metropolitanas e Locais; Infra-estrutura Urbana; Economia e Função da Cidade; Sociologia; Geografia e Evolução Urbana; Ambiente Natural e Biofísico; Lazer Cultura e Paisagem Urbana; Circulação Urbana; Estrutura Urbana e Uso do Solo; Habitação; Legislação urbana e Sistematização de Dados e do Planejamento. Os resultados setoriais dos diversos estudos foram discutidos em seminários de compatibilização, que deram origem às diretrizes alavancadoras da proposição do modelo espacial e da legislação aprovada em 1979.

Inicia-se, aqui, a relacionar os conteúdos que, no 1º PDDU, representam, pelo discurso da sua Exposição de Motivos, aspectos inovadores em relação aos planos que o antecederam.

Colocando em primeiro lugar a questão do “Enfoque Global”, ressalta-se que é tarefa destinada às administrações municipais *o desejo de se criar um ambiente urbano favorável ao progresso das sociedades e à elevação do homem*. Nesta perspectiva, *o planejamento urbano é o melhor instrumento de ação que a cidade dispõe para seu progresso*.⁴³ Não sendo um instrumento mágico, o plano deve buscar a maior aproximação possível com o que ardentemente se deseja.

*O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que ora é proposto, assenta-se sobre a busca da melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Capital e tem como base principal uma melhor distribuição da população na área urbana, através de uma política racional de uso do solo e dos equipamentos, ajustada a cada passo, de acordo com a evolução da cidade.*⁴⁴

Como um conjunto de instrumentos, o Plano Diretor de Desenvolvimento *não deve ser apenas um projeto urbanístico, mas isto sim uma proposta de cidade onde os aspectos básicos, determinantes da vida urbana estejam integrados*.⁴⁵

*O conhecimento do meio urbano, mediante a visão setorial de cada área especializada, poderá identificar e quantificar as relações de causa e efeito dos problemas urbanos, ao mesmo tempo que diagnosticar e propor medidas para soluções adequadas.*⁴⁶

Esclarecendo que não é possível integrar todos os aspectos da vida urbana em toda a sua profundidade, chama-se a atenção para a idéia de plano como um *instrumento dinâmico, de tal forma estruturado que tenha condições permanentes de auto-avaliação*.⁴⁷

*Nestas condições o plano passa a ser um processo de planejamento que estará permanentemente adequando sua atuação às novas realidades, corrigindo distorções e assimilando fatores supervenientes. Esse processo permanente de planejamento, não poderá prescindir igualmente, da interdisciplinariedade e atuará numa estrutura administrativa e institucional especificamente montada para este fim.*⁴⁸

A necessidade de viabilizar um “Sistema Permanente de Planejamento”, segundo aspecto destacado, como inovação do 1º PDDU, em relação aos planos

⁴³ Ibidem, p.13.

⁴⁴ Ibidem, p.19.

⁴⁵ Ibidem, p.13.

⁴⁶ Ibidem, p.13.

⁴⁷ Ibidem, p.13.

⁴⁸ Ibidem, p.13.

anteriores, está baseada na perspectiva de fortalecer uma infra-estrutura que considere um corpo técnico interdisciplinar, apoiado em estudos e pesquisas, para os quais as informações atualizadas da vida urbana, são fundamentais.

A idéia de “Sistema Permanente de Planejamento” também está associada à existência de uma central de dados, perfeitamente codificados para computador e vinculados ao cadastro técnico municipal, além de uma setorização espacial com fundamento no próprio plano diretor, representando unidades espaciais, ao mesmo tempo, base estatística e urbanística. Através desta unidade espacial *se poderá acompanhar de forma permanente o grau de carência das pequenas comunidades, comparando os equipamentos existentes e previstos com os padrões mínimos de qualidade de vida urbana.*⁴⁹ Ainda de acordo com esta proposta, *os padrões serão parâmetros constantes da lei, que servirão de referência aos objetivos a serem atingidos.*⁵⁰

Como se pode observar, a preocupação com a discussão de padrões, no período que envolve a vigência da Lei 2330, de 1961, é aqui reforçada, e posteriormente será incorporada pela proposta do 2º PDDUA numa perspectiva de monitoramento do sistema urbano.

No que diz respeito ao “Modelo Espacial”, uma de suas principais características está associada a idéia de um módulo ou unidade espacial, já referidos enquanto unidade estatística, que se diferencia, de acordo com as atividades desenvolvidas pelos seus habitantes, através de áreas especializadas segundo as predominâncias de uso do solo, tais como o residencial, o comercial e o de serviços, o industrial, as áreas de lazer e cultura e as áreas de circulação.

Nas áreas residenciais estes módulos são chamados de “Unidades Territoriais Residenciais” e têm como critério básico de dimensionamento o favorecimento de melhor qualidade de vida ao homem urbano que ocorre na comunidade que lhe é próxima. Assim uma Unidade Territorial Residencial deverá estar dimensionada em função de sua capacidade máxima de população, determinada por densidades compatíveis com os equipamentos que deverão servir a esta população. A composição etária da população e os fatores locais e sócio-econômicos estabelece um

⁴⁹ Ibidem, p.15.

⁵⁰ Ibidem, p.15.

*programa mínimo de necessidades a serem atendidas, em termos de equipamentos de utilização diária tais como: áreas verdes, escolas e pequeno comércio e saúde, que devem estar contidos na própria unidade. O tráfego urbano, por sua vez, será distribuído de tal forma que nenhuma unidade será cortada por vias da rede principal, as quais servem ao seu entorno. A imagem urbanística que se faz de uma unidade deste tipo configura uma pequena cidade, auto-suficiente nas suas funções diárias, na qual seus habitantes mediante deslocamentos a pé, tem solucionado com tranqüilidade e economia suas necessidades básicas.*⁵¹

O conjunto de diversas Unidades Territoriais de Planejamento com atividades predominantes do mesmo tipo formam as “zonas de uso do solo urbano”. Por outro lado, o conjunto de Unidades Territoriais de Planejamento, que se forma de acordo com critérios de população e relacionamento com a estrutura urbana, define uma região conceituada como Seccional. As seccionais representam as unidades territoriais de maiores dimensões, *nas quais estão localizados serviços e equipamentos cujo raio de atendimento, periodicidade e especialização, transcendem os limites da unidade de habitação.*⁵²

A noção de que existem áreas com intensidades de densificação e características de ocupação diversas leva à conceituação de uma macrodivisão territorial, com três tipos diferentes de áreas territoriais. Enquanto a primeira apresenta um contorno mais densamente ocupado, com uma ocupação mais intensiva, a segunda apresenta outra área, também urbana, mas com ocupação mais rarefeita.

Para o primeiro caso, a legislação definiu uma Área Urbana de Ocupação Intensiva, com objetivos de densificação prioritária e estímulo ao preenchimento dos denominados vazios urbanos. No segundo, foi proposta uma Área Urbana de Ocupação Extensiva, visando a contenção da expansão urbana e a valorização dos espaços de interesse ambiental, principalmente de importância paisagística e com predominância dos aspectos naturais.

Assim, no marco geral do 1º PDDU, que engloba a perspectiva de ocupação de vazios e de adensamento dentro do perímetro já urbanizado, é calculada para a área intensiva a possibilidade de comportar uma população de 2 400 000 habitantes, distribuídos de maneira mais homogênea, ao longo da sua extensão. Em conseqüência, o

⁵¹ Ibidem, p.15.

⁵² Ibidem, p.16.

terceiro tipo de área, que representa o restante do território municipal, estaria reservado para a atividade produtiva, de caráter primário.

Mais adiante, no desenvolvimento deste trabalho, observar-se-á que este é um dos principais pontos que diferencia o 1º PDDU do 2º PDDUA, pois ao ter como um de seus princípios o reconhecimento da cidade informal, o 2º PDDUA reconhece como cidade todos os assentamentos informais localizados nas áreas denominadas extensivas e rurais no 1º PDDU.

Ainda, como característica do modelo espacial, o estudo dos aspectos econômicos da cidade destina áreas específicas para o uso industrial, de preferência através de indústrias não-pesadas e não-poluentes, com grande capacidade de absorção de mão-de-obra ou com especialização capaz de elevar salários. Entretanto, a verificação de um considerável acréscimo na importância econômica das atividades terciárias, gera a convicção de que o município é um pólo de prestação de serviços.

Já, a estrutura urbana básica, é complementada por *sítios comerciais e de serviços que convenientemente distribuídos pela cidade funcionam como pólos*.⁵³ Estes pólos têm como objetivo principal propiciar a descentralização urbana e, em conseqüência *uma melhor distribuição da população e das atividades, assim como a redução nas migrações diárias*.⁵⁴ A malha viária que define estas unidades espaciais resulta numa rede de vias principais com perimetrais e radiais.

A proposta de circulação urbana do plano de 1979 reúne e avalia os projetos do setor na época, considerando as discussões e propostas de caráter metropolitano e revela preocupações com a estratificação de tráfego de cargas pesadas, com o estímulo e desestímulo para atração de veículos em áreas consideradas críticas, com locais de estacionamento e garagens, valorizando, ainda, as perspectivas de melhor facilidade de circulação para pedestres.

⁵³ Ibidem, p.16.

⁵⁴ Ibidem, p.16.

Quanto à questão ambiental, sob o subtítulo Meio-Ambiente, salienta-se a ênfase dada à temática em 1979. Em primeiro lugar, o registro de que o momento vivido é de consciência sobre a necessidade de harmonia entre o meio natural e o crescimento urbano. A seguir justifica-se a proposta:

Não se pretende evidentemente, uma radical preservação do meio, que seria a negação da própria cidade, mas o estabelecimento de um plano de preservação que considere graduações segundo um maior ou menor estágio de urbanização, inclusive áreas do município onde as reservas ecológicas requeiram preservação total.⁵⁵

Em relação aos estudos elaborados, lê-se:

Estes estudos produziram um plano de preservação ambiental e paisagístico que, em linhas gerais, pretende assegurar extensas áreas não urbanizadas para lazer e convivência com a natureza, salvaguardar as margens do rio Guaíba e manter, mesmo nas áreas urbanizadas, as principais características da paisagem do sítio original de implantação da cidade.⁵⁶

Sob o título Lazer e Cultura, são ressaltadas as questões da paisagem urbana com especial destaque aos locais que possam representar ambientes agradáveis ao homem, além de ambientes que, pelo seu significado para a história da cidade, possam ser preservados. Da mesma maneira registra-se a preocupação em conceituar e dimensionar as redes de estabelecimento de ensino e os espaços de lazer, em função da população prevista para as diversas unidades territoriais

Na questão que envolve os “Aspectos de Gestão”, são aqui destacados dois aspectos fundamentais, a participação e a instrumentação, esta última com ênfase nos instrumentos de caráter urbanístico, que qualificam o plano regulador da cidade.

No que se refere à participação, na apresentação da lei de 1979⁵⁷, o então prefeito Guilherme Socias Villela destaca que a participação de todos é premissa e inovação do 1º PDDU. A Exposição de Motivos⁵⁸ contém em si, as propostas de participação, assim expressas: *tanto quanto possível o plano diretor de desenvolvimento urbano procura estruturar-se como um modelo participativo de planejamento.*

⁵⁵ Ibidem, p.18.

⁵⁶ Ibidem, p.18.

⁵⁷ 1º PDDU. 1980. Apresentação da lei.

⁵⁸ Exposição de Motivos da Lei Complementar 43/79. Op.cit. 1980, p.19.

Estas propostas, basicamente atêm-se a estimular a participação complementar da comunidade, através de Unidades Territoriais de Planejamento. Assim, isoladamente ou em conjunto com outras, as comunidades podem encaminhar sugestões e posicionamentos em relação às matérias que interessem ao desenvolvimento, preferencialmente das áreas que representam.

*Os aspectos mais relevantes dessa atuação se fazem sentir na promoção dos interesses comunitários e da qualidade de vida da população; na defesa dos padrões urbanísticos das Unidades; na própria prestação de serviços públicos em caráter cooperativo com a Administração Municipal e na conservação do patrimônio cultural e ambiental.*⁵⁹

A participação da comunidade no processo de planejamento é proposta pois pelo 1º PDDU pela permanente assessoria da comunidade através das Associações de Moradores⁶⁰; ao nível particular e do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - CMPDDU⁶¹. Esta participação se complementa na esfera política, através da Câmara Municipal, onde se faz o exame das aspirações e interesses dos moradores de Porto Alegre.

Em termos de instrumentos urbanísticos, Villela destaca que a atualidade do 1º PDDU é atestada pela inclusão de um conjunto de *normas voltadas para a harmonização do crescimento urbano*.⁶² E, na Exposição de Motivos são salientadas as que se referem à distribuição da população, aos índices de aproveitamento, à reserva de índices, às áreas-não computáveis nos índices e ao parcelamento do solo.

Por representar um instrumento tradicionalmente utilizado pelas legislações de planos diretores, o índice de aproveitamento⁶³ aparece na proposta de 1979 também como um instrumento que controla a distribuição da população, pois relaciona os valores por ele expressos com as densidades previstas para as diferentes unidades

⁵⁹ Ibidem, p.19.

⁶⁰ Esta participação é definida através do artigo 23 do 1º PDDU.

⁶¹ O CMPDDU foi proposto com 21 membros indicados pelo prefeito, submetidos à prévia aprovação da Câmara Municipal, com renovação bienal do terço sem prejuízo de recondução, dos quais 9 serão representantes do Município, 8 de entidades de classe e 4 de entidades comunitárias.

⁶² 1º PDDU. Apresentação da lei. Op.cit.1980.

⁶³ Índice de aproveitamento, segundo explicitado na Exposição de Motivos do 1º PDDU, é uma relação entre a área construível e a área total de cada terreno que visa fundamentalmente o *estabelecimento dos*

territoriais⁶⁴. Estabelecido um índice de aproveitamento para uma determinada Unidade Territorial de Planejamento, seria possível, segundo a proposta do 1º PDDU, ter sua população máxima controlada.

*Pareceu esse o procedimento capaz de permitir o correto dimensionamento dos equipamentos e da infra-estrutura necessários à população em causa. No caso das unidades já ocupadas, total ou parcialmente, é também possível medir as carências dos equipamentos e da infra-estrutura que definirão prioridades para os investimentos. Torna-se, pois, evidente, que o valor dos índices aos quais correspondem populações limites para cada unidade, tem de ser coerente com as áreas a que se referem, sob pena de haver exagero ou falta de habitantes nas mesmas e, conseqüentemente, carência ou super abundância de equipamentos, tais como praças, escolas, redes de água e de esgotos.*⁶⁵

Do exposto acima, percebe-se que a filosofia do 1º PDDU apostava na capacidade de controle racional da dinâmica urbana. Através da expressão *sob pena de haver exagero ou falta de habitantes nas mesmas*⁶⁶, aparentemente se demonstra a convicção implícita no conteúdo da proposta de que seria possível, por exemplo, prever com precisão, quantas pessoas estariam em cada parte da cidade. Mas ao avaliar os anos de implementação da LC 43 / 79, os estudos desenvolvidos mostram a disparidade entre as densidades previstas pelo 1º PDDU e a realidade da cidade na década de 1990. Desta forma, também conferindo importância fundamental para a questão da densificação, o 2º PDDUA formula suas proposições com um enfoque diferenciado.

Em relação aos instrumentos, outra inovação bastante importante do plano de 1979 é a noção de Reserva de Índices Construtivos⁶⁷, na qual os índices de aproveitamento de áreas que não geram densificação podem ser negociados pelo

limites desejáveis de população, em equilíbrio com os equipamentos urbanos básicos programados em cada Unidade Territorial de Planejamento.

⁶⁴ Embora não tenha sido colocado em prática, o plano de 1979 trazia também a intenção de controlar a distribuição da população através do controle do número de dormitórios em prédios de habitação coletiva.

⁶⁵ Exposição de Motivos da Lei Complementar 43/79. Op.cit., p.16-17.

⁶⁶ Ibidem, p.17.

⁶⁷ Reserva de Índices representa a capacidade de construir, cujo valor é passível de transferência, segundo critérios estabelecidos, para o restante do próprio imóvel, ou para outro imóvel. Este potencial de edificação está vinculado a espaços destinados ao uso coletivo, tais como recuos viários e vias projetadas, áreas de praças, parques e escolas, que por não serem edificáveis não geram densificação habitacional. Através da Reserva de Índices Construtivos, o município adquire espaços coletivos para a população. Neste sentido é um instrumento muito importante para a implementação do traçado do plano diretor, representando um avanço numa política de financiamento da cidade, preocupação fundamental no processo de discussão do projeto que se iniciou em 1993.

município, dentro de limites máximos que *não originem excessos de polarização de serviços ou de densidades de edificações*.⁶⁸

Em conjunto com a Reserva de Índices Construtivos, o conceito de Áreas Não-Computáveis nos Índices de Aproveitamento,⁶⁹ complementa a concepção dos aspectos relacionados à questão da densificação no plano de 1979. A necessidade de frear o processo de densificação bastante intenso, constatado durante os estudos que resultaram no 1º PDDU, trouxe, em conseqüência natural, a proposta de um rebaixamento generalizado de índices para a cidade. Assim, as áreas não computadas nos índices de aproveitamento *representam uma medida compensatória da perda de área construível*⁷⁰ em relação aos padrões da Lei 2330, de 1961, com suas alterações posteriores. Conforme a Exposição de Motivos, esta medida visava, também, *manter viável economicamente o processo de ocupação do solo, sem agravar a densidade populacional desejada*.⁷¹

Por fim, o último dos aspectos considerados relevantes na proposta de 1979 é o que se refere ao parcelamento do solo, ocupando pela primeira vez, um capítulo do plano diretor. A associação da legislação que trata deste assunto às demais disposições da legislação do plano diretor reforça-lhe a estrutura, pois os regulamentos de parcelamento do solo visam à *objetividade nas previsões de espaços para atender às necessidades geradas pelas populações adventícias, impedindo que novas carências constituam ônus para o município*.⁷²

Pela Exposição de Motivos que acompanha o plano de 1979, são claras as proposições de caráter técnico que representam o seu avanço em relação aos planos que o precederam. Da síntese elaborada, conclui-se que as propostas têm sua amarração muito marcada pela preocupação com os aspectos que envolvem o dimensionamento ou padrões que fundamentam os conceitos adotados e justificam a coerência das proposições. Estes valores, em tese, propiciariam maior qualidade de vida para a população, de acordo com uma política racional de uso do solo e de distribuição de

⁶⁸ Exposição de Motivos da Lei Complementar 43/79. Op.cit.1980, p.17.

⁶⁹ São áreas edificadas que não geram densificação habitacional.

⁷⁰ Exposição de Motivos da Lei Complementar 43/79. Op.cit., 1980, p.17.

⁷¹ Ibidem, p.17.

equipamentos que por definição, é desejo e responsabilidade ou, conforme expresso inicialmente, é competência da Administração Municipal.

Com seus princípios gerais postos em implementação, sob a forma de lei, o 1º PDDU de 1979, sofre ao longo dos anos, inúmeras alterações pontuais. Porém, na transição da década de 80 para a de noventa, um novo contexto nacional, traduzindo peculiaridades próprias, em termos políticos, institucionais, econômicos e sociais, passa a exigir das administrações municipais novas posturas em relação à questão planejamento e plano diretor. Um dos desdobramentos deste momento é o lançamento, em 1993, do Projeto Cidade Constituinte.

3.4 - Um Projeto para o Futuro de Porto Alegre

Politicamente, desde 1989, era compromisso da administração municipal a revisão do plano diretor da cidade. Entretanto, a “Coragem de Mudar”, palavra de ordem adotada pelo governo de Porto Alegre, desde a eleição de Olívio Dutra, só foi ativada neste aspecto, em 1993, quando tomou posse o prefeito Tarso Genro, eleito para a segunda gestão da Frente Popular.

Assim, com a continuidade administrativa conquistada na prefeitura municipal, e num clima de reflexão-local, nacional e internacional-sobre os paradigmas que conduzem a prática do planejamento e novas formas de gestão local, é lançado, em 1993, o Projeto Cidade Constituinte.

Com toda a sua amplitude, este projeto tornou-se prioridade da Administração Popular, em resposta à demanda da gestão 1989-1992, de Olívio Dutra, de discutir um projeto para o futuro de Porto Alegre.

... O governo da Administração Popular expressa sua vontade política de aprofundar a experiência de participação popular iniciada no seu primeiro governo. O Cidade Constituinte é um processo de mobilização e de elevação da consciência política e social da cidadania. Vamos desencadear um debate sobre os principais problemas da cidade, bem como desencadear diretrizes para seu futuro.

⁷² Ibidem, p.17.

*... Através deste processo buscaremos constituir formas de planejamento socialmente construído. Esta forma de pensar e gerir opõe-se ao modelo de relacionamento tradicional entre poder público e sociedade, que é fortemente marcado tanto pelo autoritarismo quanto pelo tecnicismo, cujo resultado é invariavelmente um modelo de planejamento normativo e autoritário.*⁷³

No discurso inicial, em março de 1993, surgem duas preocupações fundamentais. Em primeiro lugar, as desigualdades sociais levavam, necessariamente, a colocar como objetivo principal a busca de melhor qualidade de vida. Em segundo, a necessidade de consolidar a participação social, de maneira democrática, mostrava a complementaridade deste projeto com o do “Orçamento Participativo”⁷⁴, *a mais importante ação política da Administração Popular no sentido de qualificar e ampliar o exercício da cidadania.* O Cidade Constituinte foi concebido como um *movimento político-estratégico da Administração Popular, que tem por objetivo ampliar e qualificar a base social que sustenta as ações do governo.*⁷⁵

Pensado para discutir a “cidade do desejo dos porto-alegrenses”, ou conforme expressão dos primeiros documentos “a cidade do desejo mediada pela cidade do possível”, o projeto definiu, na sua proposta de operacionalização para o ano de 1993, a abordagem de quatro temáticas principais: Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade, as quais foram exaustivamente discutidas em grupos especialmente estruturados para estes fins. Em dezembro de 1993, a síntese das discussões colocada sob a forma de “Diretrizes para Porto Alegre”, foi encaminhada ao 1º Congresso da Cidade, reunindo, em nove eixos⁷⁶ diferentes, os elementos mais importantes da discussão que revelavam uma visão *globalizante e multifacetada da cidade*⁷⁷. Da mesma maneira, uma “Carta de

⁷³ Documentos internos iniciais da Secretaria do Planejamento Municipal por ocasião da montagem do projeto em março de 1993. Estes documentos foram reunidos pela arquiteta Maria Tereza Fortini Albano sob o título Ano de 1993: Documentos Iniciais que referenciam a Montagem do Projeto. 1998.

⁷⁴ O Orçamento Participativo é o projeto de gestão participativa iniciado na gestão 1989-1992, do prefeito Olívio Dutra que representou o embrião de uma experiência mais significativa de participação da comunidade na gestão urbana.

⁷⁵ Ano de 1993: Documentos Iniciais que referenciam a Montagem do Projeto. Op.cit.

⁷⁶ Estes são: “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” e “Cidade Articulada à Região Metropolitana”.

⁷⁷ Diretrizes para Porto Alegre. Publicação da Prefeitura Municipal por ocasião do 1º Congresso da Cidade. Dezembro de 1993, p.5.

Porto Alegre” consolidava a idéia de construção da cidade do futuro como invenção coletiva e desafiava os cidadãos a seguir em frente.⁷⁸

A metodologia prevista para o desenvolvimento do projeto pretendeu, desde o início, se estruturar como proposta participativa. Os debates desenvolvidos tiveram a participação de inúmeras entidades governamentais e não-governamentais, atingindo, nos trabalhos em grupo, mais de 1000 pessoas⁷⁹. Contando na sua estrutura organizacional com uma Coordenação Geral⁸⁰ - com atribuição de dar encaminhamento às principais demandas - e com uma Coordenação Executiva⁸¹ - responsável pela dinâmica do projeto - as atividades desenvolvidas foram permanentemente subsidiadas por palestras públicas, apresentação de estudos e articulação de eventos mobilizadores, com a preocupação de alimentar o conteúdo das discussões e o enriquecimento dos resultados finais. No ano de 1993, o acúmulo de eventos públicos e de reuniões de trabalho propiciaram aos atores envolvidos, eventual ou permanentemente, diversos momentos de manifestação.

As quatro temáticas estruturadoras dos trabalhos desenvolvidos em 1993, embora estreitamente relacionadas entre si, apresentavam conteúdos com desafios e interesses específicos, originados de discussões, internas e externas à Prefeitura Municipal. Assim, de acordo com cada temática tem-se:⁸²

a) Reforma e Desenvolvimento Urbano

⁷⁸ Ibidem, p.49.

⁷⁹ Esta informação foi noticiada no jornal “Porto Alegre Agora”, de dezembro de 1993.

⁸⁰ De acordo com o Regimento Interno do projeto, a Coordenação Geral, presidida pelo Secretário do Planejamento Municipal foi composta pelas seguintes entidades: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS, Instituto dos Arquitetos do Brasil - Seção RS, Sociedade de Economia do R G S, Universidade Federal do RGS, Pontifícia Universidade Católica do RGS, Câmara Municipal de Porto Alegre, Associação das Prefeituras da Grande Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística do RGS, Fundação Metropolitana de Planejamento, Federação das Indústrias do RGS, Federação das Associações Comerciais do RGS, Associação das Empresas Gaúchas de Rádio e Televisão, Sindicato dos Microempresários, Central Única dos Trabalhadores, Orçamento Participativo da PMPA, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, Sociedade de Engenharia do RGS, Fórum Estadual da Reforma Urbana, além dos representantes da Coordenação Executiva.

⁸¹ De acordo com o Regimento Interno do projeto a Coordenação Executiva foi formada por: 1 Secretário Executivo, 2 Assessores da Secretaria do Planejamento Municipal, 4 Coordenadores de Grupos de Trabalho, 1 representante da Coordenação de Relações com a Comunidade, o Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal, além de pessoal de apoio.

⁸² Ano de 1993: Documentos Iniciais que referenciam a Montagem do Projeto. Op.cit.

Num primeiro grande bloco de questões, salientava a problemática da política habitacional, envolvendo discussões sobre a regularização fundiária, a função social da propriedade e a necessidade de regulamentação da Lei Orgânica Municipal.⁸³

Num segundo bloco, situava a necessidade de avançar nas discussões sobre o plano diretor de saneamento e meio-ambiente da cidade que, ao reunir uma série de diretrizes para a implementação de uma ação mais efetiva no território municipal, em relação às questões ambientais, carecia de compatibilizações com os demais instrumentos de planejamento municipal.

Um terceiro conjunto de preocupações envolvia a consciência sobre a necessidade de desenvolver projetos especiais para partes significativas da cidade, destacando-se a área portuária, as interfaces do Guaíba com a cidade⁸⁴, os bairros Humaitá e Navegantes e alguns “centros de bairro”.

Por fim, ainda na temática Reforma e Desenvolvimento Urbano uma discussão sobre o plano diretor da cidade consistia em desafio não-enfrentado desde a gestão 1989-1992.

b) Circulação e Transporte

Nesta temática, as preocupações dominantes se referiam à qualificação do transporte urbano e às perspectivas de complementação da malha viária principal da cidade.

c) Desenvolvimento Econômico

A partir da consciência sobre a vocação da cidade para o setor terciário, esta temática trazia como assuntos específicos, o desenvolvimento de políticas para o setor primário e secundário, o encaminhamento de ações que propiciassem o desenvolvimento tecnológico, e a possibilidade da inserção de Porto Alegre na

⁸³ Aprovada desde 1990, a Lei Orgânica Municipal apresentava muitas interfaces com as discussões do plano diretor e da política habitacional.

⁸⁴ A questão da recuperação do Guaíba foi tratada através de uma ação integrada do governo de Olívio Dutra gerenciada pelo Programa Guaíba Vive. Articulando vários organismos elegeu como objetivos o saneamento do lago e a sua devolução à população, principalmente nos bairros de Ipanema, Belém Novo e Lami.

economia da Região Metropolitana e do MERCOSUL, além da preocupação com uma política municipal para a economia informal. Pode-se considerar que havia quatro temas geradores da discussão: a vontade de implementar um Pólo de Alta Tecnologia na cidade, a de potencializar o Loteamento Industrial da Restinga, a de valorizar as atividades de turismo e as relações com o MERCOSUL.

d) Financiamento da Cidade

Por último, esta temática tinha como principais objetivos a avaliação da política tributária municipal, a perspectiva de potencialização de um Banco de Fomento Municipal e de um programa de captação de recursos para o desenvolvimento urbano.⁸⁵

Com estes elementos acredita-se ter situado, conforme expressa o título deste Capítulo 3, “o ponto de partida e o fundamento das preocupações” desta dissertação.

Assim, de uma breve sobrevoada pelo conjunto de idéias que permearam o século XX, fica a consciência de que se vive um momento de longínqua transição; da experiência de Porto Alegre até a formulação do 1º PDDU, revela-se o universo dos avanços alcançados, mas também as lacunas que representam conflitos ainda sem solução. Em paralelo, o discurso que justifica a proposta do 1º PDDU de 1979, ainda enquanto desejo, mostra a maturidade de um trabalho técnico, que consolida uma história transcorrida, inovando ao abordar questões fundamentais como a ambiental e a da participação social. Em consequência dos anos de implementação do 1º PDDU, e num novo contexto sócio-político-institucional, que revisa as práticas dos últimos tempos, finalmente se chega à proposição do Projeto Cidade Constituinte, que traz o desafio da construção coletiva de um projeto para o futuro de Porto Alegre.

A seguir no Capítulo 4, tenta-se extrair de fontes selecionadas, as principais mensagens emitidas durante o ano de 1993 que, posteriormente, interferem, em diferentes graus na formulação do 2º PDDUA.

⁸⁵ As pautas das discussões versavam sobre a necessidade de uma política de vazios urbanos, a avaliação das possibilidades de desenvolver ações compartilhadas público x privado, envolvendo um Fundo Municipal de Desenvolvimento e ainda as possibilidades dos instrumentos Solo Criado e Reserva de Índices Construtivos como alternativas de financiar o desenvolvimento urbano.

4 - AS IDÉIAS QUE EXPRESSAM OS DESEJOS

4.1 - Introdução

Neste Capítulo, estão sintetizadas as fontes consideradas mais significativas¹, alimentadoras do discurso que levou, no marco do Projeto Cidade Constituinte, à proposição das diretrizes aprovadas em dezembro de 1993, no 1º Congresso da Cidade.

Os conteúdos aqui explicitados, se apresentam, na sua extensão, segundo diferentes proporções. Trata-se de seleção intencional da pesquisadora que, ao pretender mostrar diferentes olhares, também pretendeu salientar a diversidade daquilo que, no seu modo de entender, já apresentava, desde o início, interfaces com o que foi no tempo, a construção de um “novo”² plano para Porto Alegre. Intencionalmente, também, se apresenta os conteúdos, sob a forma de resumos, para mostrar a linguagem adotada e a origem do espírito do futuro 2º PDDUA.

As idéias referidas constam no material que constitui o acervo do projeto, traduzindo, portanto as mensagens dos diferentes atores neste período. Embora não otimizado em toda a sua potencialidade, o período teve uma importância fundamental para criar um clima de aceitação para discutir o plano da cidade, um dos

¹ Foram consideradas como mais significativas para efeitos deste trabalho cinco fontes principais. Estas incluem: **os palestrantes externos (1)**, pessoas de outras cidades ou países com cotidianos diferentes do de Porto Alegre, não pertencentes aos grupos de trabalho, mas que trouxeram reflexões de caráter geral; **as entidades (2)**, fiéis controladoras do processo, responsáveis por alertas de caráter técnico e explicitação de seus interesses; **os técnicos divididos em dois grupos - professores da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (3)**, com contribuições específicas e profissionais da **Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre (4)**, únicos atores que acompanharam o processo desde o seu início até a produção do projeto de lei do 2º PDDUA, enviado à Câmara Municipal em novembro de 1997 - e por fim os resultados dos **Grupos de Trabalho Temáticos (4)**, que se consubstanciaram nas **Diretrizes para Porto Alegre (5)**, traduzidas em nove eixos, definidores do fio condutor das ações que se desenvolveram nos anos subsequentes ao de 1993. A seleção das fontes está associada à abrangência e à diversidade das questões colocadas.

desdobramentos principais do Projeto Cidade Constituinte e desafio de difícil encaminhamento desde a gestão do ex-prefeito Alceu Collares.³ Desta forma, estes resumos permitem identificar um conjunto de representações ou um universo de críticas e de preocupações capazes de orientar a formulação de um projeto para o futuro de Porto Alegre sob o ponto de vista dos “desejos”.

Para efeito de organização, estes conteúdos, esquematizados no Quadro 1, são aqui classificados em três conjuntos de discursos: os de Palestrantes Externos, os de Entidades e Técnicos e os dos Grupos de Trabalho do ano de 1993.

4.2 - Palestrantes Externos

Com origem na publicação “As Idéias Que Vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos”⁴, surge um primeiro grande bloco de palestrantes externos, destacando-se, inicialmente, os pronunciamentos dos representantes da experiência de Barcelona: Jordi Borja⁵, Manuel Herce Vallejo⁶ e Manuel de Forn⁷ que, em apresentações públicas e debates sobre a experiência desta cidade, causaram grande impacto.

Igualmente impactantes foram as idéias da arquiteta Raquel Rolnik, de inegável influência na construção de um discurso diferenciado sobre o planejamento urbano. Posteriormente, Mário Testa e Paul Singer fazem reflexões sobre as posturas históricas do planejamento, concluindo sobre seus equívocos de maneira geral.

Mais adiante, enquanto Sebastian Muller e Uwe Krappitz salientam a problemática da participação social, Marshall Berman enfatiza a temática da comunicação, associada aos espaços públicos de uma cidade. Com este palestrante se

² A idéia de novo aparece aqui entre aspas justamente porque é objetivo deste trabalho questionar a novidade das proposições construídas a partir de 1993.

³ Durante a gestão de Alceu Collares entre 1986 e 1988, um projeto de revisão do 1º PDDU resultou na Lei Complementar 158/87 que alterou o plano de 1979 basicamente nos seus instrumentos de regulação do solo privado, atendendo a pressões realizadas principalmente pelas entidades da construção civil.

⁴ Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1993.

⁵ Palestra proferida por Jordi Borja sob o título “Participação Popular e Planejamento Participativo: A Experiência de Barcelona”. In: As Idéias que Vão Mudar a Cidade nos próximos Anos. 1993, p.14-17.

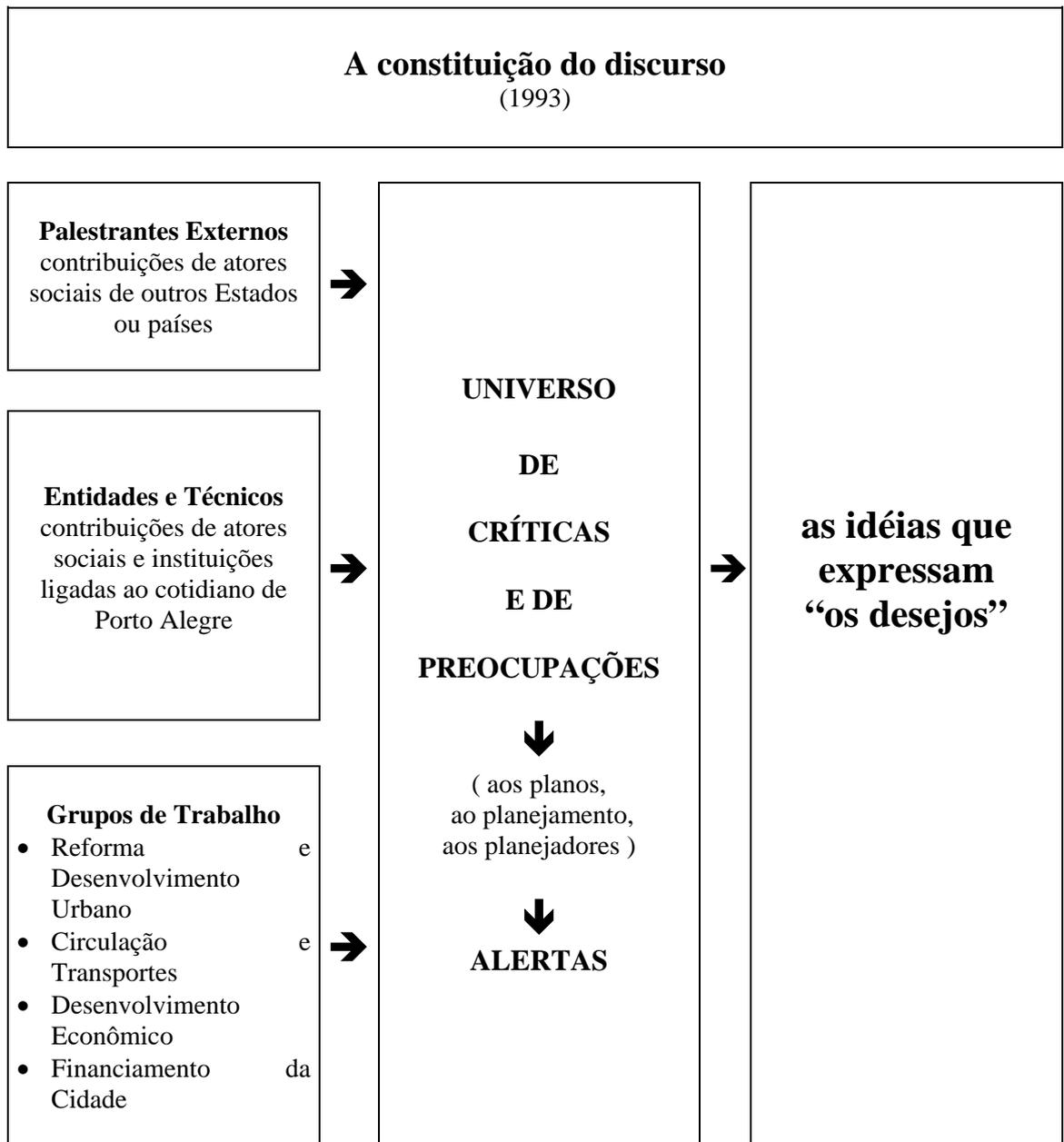
⁶ Palestra proferida por Manuel Herce Vallejo sob o título “Planos Reguladores da Gestão Urbana, Infra-estrutura, Saneamento e Parques tecnológicos: A Experiência de Barcelona”. In: As Idéias que Vão Mudar a Cidade nos próximos Anos. 1993, p.18-21.

⁷ Embora este palestrante não se inclua no primeiro grande bloco de palestrantes é aqui agregado por também se referir à experiência de Barcelona.

encerra o conjunto de idéias mais gerais e que por este motivo, são destacados sob a forma de resumos.

Quadro1

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO 2º PDDUA



Os conteúdos a seguir apresentados, têm seu marco inicial na palestra do advogado, sociólogo, geógrafo e mestre em urbanismo Jordi Borja. Comentando sobre as diferenças e semelhanças entre Barcelona e Porto Alegre, Borja⁸ chama a atenção para o fato de que apesar dos problemas das diversas partes do mundo poderem ser considerados globais, a maneira de resolvê-los tem que ser local. Talvez, a maior diferença entre as cidades não é a de serem européias, da América do Sul ou dos Estados Unidos, mas serem construídas com base em programas, ou seja, as cidades devem *ter um projeto, uma meta*. Afirma que *a nossa sobrevivência é deixarmos cidades dignas para nossos filhos e que é assim que seremos julgados como geração*.⁹

*... o que realmente distingue as cidades, é ter visão de futuro; contar ou não com lideranças; ser excludente, ou integradora; estar à margem ou mais articulada com um mundo cada vez mais global; ser competitiva num sistema internacional e saber garantir os equilíbrios imprescindíveis para nossa sobrevivência, entre crescimento e qualidade de vida, meio-ambiente e atividades produtivas.*¹⁰

*... equilíbrio entre diferentes grupos sociais, entre as distintas partes da cidade,*¹¹...

*... Uma política consensual para uma cidade, não quer dizer uma política que assuma perfeitamente os interesses dos setores populares e dos comerciantes, dos empresários e dos profissionais, dos especuladores imobiliários; e, sim, que assuma uma grande parte destes interesses com um projeto, um discurso tal que, ao qual seja muito difícil se opor.*¹²

Como coordenador do Projeto Barcelona 2000¹³, Borja faz uma avaliação da mentalidade que norteava inicialmente esta experiência, descrevendo aquilo que chamou *uma limitação na cultura de oposição local*¹⁴, diretamente relacionada à falta de entendimento de que *uma cidade grande precisa de grandes obras*¹⁵. Defende que a atuação sobre uma cidade não deve ocorrer somente em bairros e vilas populares, e

⁸ Borja, Jordi. As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.14-17.

⁹ Borja, Jordi. Palestra transcrita.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. p.4.

¹⁰ Borja, Jordi. As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit., p.14.

¹¹ Borja Jordi. Palestra transcrita.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit. p.4.

¹² Ibidem, p.4.

¹³ Projeto estratégico que preparou a cidade para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992. Nos documentos do Projeto Cidade Constituinte foi por vezes identificado como Plano Estratégico Barcelona 2000 ou Plano Estratégico Econômico e Social Barcelona 2000.

¹⁴ Jordi Borja foi vereador de Barcelona, Espanha, entre 1983 e 1991, e responsável pelo projeto de descentralização municipal desta cidade. Suas contribuições através de textos foram bastante exploradas no debate do Projeto Cidade Constituinte. Entre estes teve destaque o trabalho com o título "Políticas Urbanas, Movimentos Populares e Governos Locais", enviado para evento que discutiu em 1992 em Santiago do Chile a problemática das áreas centrais das grandes cidades, também apresentado no Fórum Integral Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro sob o título Notas sobre Cidades, Governos Locais e Movimentos Populares.

critica a visão, por ele caracterizada de “reacionária”, daqueles que acreditam que os investimentos em grandes infra-estruturas representam operações traumáticas e antipopulares. São justamente estes, os investimentos capazes de gerar postos de trabalho, recursos para distribuir ou impostos a fiscalizar, contando com o interesse do setor privado e gerando lucros.

E nós fizemos a opção de grandes projetos, articulados com a cidade existente, porém que nos ligariam com a cidade futura. Uma estrutura de perimetrais, novos centros de bairro, abrir um novo eixo de desenvolvimento junto ao mar. Aproveitamos os Jogos Olímpicos para gerar um tipo de dinâmica diferente da que tínhamos até então, com os outros níveis do Estado, do Governo Federal, etc.¹⁶

É preciso dizer que existe uma única maneira de obter a participação do setor privado, que é garantindo-lhe lucro. Qualquer outra coisa é discurso. Estou convencido de que não se pode fazer uma cidade democrática e eficiente a partir do mercado, porém também é impossível construir a cidade sem utilizar o mercado, e isto obriga a renúncias.¹⁷

As articulações entre as diversas esferas de governo, com as lideranças locais e a empresa privada, a partir de um projeto público e, evidentemente os Jogos Olímpicos, foram, em Barcelona, uma grande operação de “marketing” externo e interno.

As cidades não podem, não devem renunciar ao “marketing”, à comunicação, à publicidade, à propaganda. (...) sem ela nossos cidadãos não conheceriam nem a cidade, nem nossas obras, e não seremos competitivos fora se não formos conhecidos.¹⁸

A perspectiva clara de grandes projetos não impediu Barcelona de realizar um *urbanismo capilar, tão importante quanto às grandes infra-estruturas*¹⁹, o que lhe valeu, por volta de 1991, o Prêmio Príncipe de Gales, justamente pelo conjunto de pequenos projetos realizados nos bairros.

Para que a população possa exercer sua cidadania, o projeto de cidade deve atender à requisitos básicos:

¹⁵ Borja, Jordi. As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit.1993, p.15.

¹⁶ Borja Jordi. Palestra transcrita.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit. 1993, p.9.

¹⁷ Borja, Jordi. As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit., p.16.

¹⁸ Borja Jordi. Palestra transcrita.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit. 1993, p.10.

¹⁹ Borja, Jordi. As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit.1993, p.17.

*... o requisito urbanístico, que ofereça mobilidade com diversos centros e infraestrutura de comunicação na cidade; o requisito econômico, pois sem política de geração de empregos a tendência à marginalização é inevitável. Se não há capacidade econômica nos distintos grupos para colaborar, se não existe redistribuição de renda, é muito difícil fazer uma política local eficiente. Por fim há uma condição política: é preciso que a cidade gere um governo com vocação de ter um projeto mobilizador.*²⁰

Além das questões que tratam das opções gerais do projeto, Borja se refere à necessidade de enfrentar a reforma administrativa - trabalhar com menos funcionários e iniciar um processo de descentralização. Sobre descentralização, salienta que é preciso governar próximo das pessoas, com escritórios que permitam atender às demandas locais e com responsáveis políticos por região, capazes de tomar decisões e assumir compromissos. Fala em abrir canais de participação que utilizem todos os progressos tecnológicos, e que os democráticos e descentralizados são fundamentais para que as demandas contraditórias se explicitem. Considerando-se que as solicitações de diversos grupos são diferentes, salienta que o debate em conjunto é muito importante para o enfrentamento de pressões. Ressalta a importância de dar continuidade a um projeto de cidade no tempo, consolidando ações já iniciadas num primeiro mandato e garantindo vitórias em próximas eleições.

Sobre o Projeto Barcelona 2000, revela que não é um plano diretor, e não há nenhuma norma que o imponha. Comenta as limitações de um plano diretor como instrumento, pois, mesmo que defina o que poderá ou não ser feito em cada parte da cidade, não dá nenhuma garantia de que as ações previstas sejam realizadas. Porém, valoriza o plano estratégico como uma operação política, que em Barcelona se desenvolveu contando com uma série de atores.²¹

²⁰ Ibidem, p.17.

²¹ Na sua organização, o plano contava com uma Comissão Executiva e um Conselho Geral formado por 66 instituições públicas, 48 empresas privadas e associações profissionais, 15 instituições financeiras, 11 meios de comunicação social, 12 empresas de serviço público, 15 colégios profissionais, 12 centros educativos e 21 personalidades da sociedade. O trabalho englobou, genericamente, a elaboração de um diagnóstico, a definição de objetivos e a escolha de diretrizes estratégicas. Dos desdobramentos dos trabalhos iniciais foram definidos 9 objetivos e 13 subobjetivos e 59 medidas ou atuações. Depois de aprovado, em 1990, a implementação do plano esteve relacionada com três instâncias postas em andamento.

Em primeiro, lugar os denominados “grupos de impulso”, destinados a tomar medidas que fossem importantes; em segundo, as “comissões”, com a atribuição de promover medidas que não tivessem avançado e, por fim, um grupo com a finalidade de iniciar a preparação do 2º plano estratégico.

A escolha de diretrizes estratégicas destacavam a perspectiva de integração da cidade com a rede de cidades européias, e a possibilidade de torná-la competitiva ao nível mundial, a elevação do nível de qualidade de vida e do meio-ambiente e, ainda, a criação de infra-estruturas básicas para serviços avançados.

A avaliação da experiência de Barcelona, conforme Borja, mostra, no mínimo, três aspectos fundamentais: uma operação política do líder do governo local sobre o conjunto dos atores públicos e privados com intervenção na região; uma grande operação de “marketing” e a legitimação de atuações, medidas e projetos que, por serem legítimos, permitiam pressões para a sua realização.

Complementando e reforçando as idéias de Borja, o engenheiro Vallejo²² fala, inicialmente, do seu ingresso na administração local de Barcelona em um momento de crise, durante o ano de 1979, quando, o planejamento que se praticava estava baseado em *esquemas conceituais e técnicos que haviam emperrado nos anos 70*. Este planejamento, alvo de sérias críticas ao nível mundial, era inoperante pelo absurdo de algumas de suas posições, que envolviam, entre outros aspectos, trabalhar com *conceitos finais* de cidades e com limites definidos.

*Numa cidade que se constrói dia-a-dia e muda dia a dia, situações homogêneas, uniformes, são além de inoperantes, injustas, porque nem a sociedade nem a cidade são nem homogêneas, nem uniformes. Em alguns lugares é preciso a intervenção do poder público, em outros é preciso esperar a ação de outros atores.*²³

*...não acreditamos muito nos padrões, não acreditamos que tantos metros quadrados por habitante signifique nada. O cidadão não tem casa, não necessita que falemos de parques. Ao cidadão que tem esgoto a céu aberto e rua de terra, não fale de equipamentos esportivos. Padrões como tantas outras coisas numéricas só mascaram a realidade. Muitas vezes uma pequena praça de 100 m², num bairro de 40 000 habitantes, tem um efeito muito mais importante do que um parque de 20 hectares, num bairro distante. Portanto, a divisão de metros quadrados de verde por habitante não vale a pena fazer porque é uma verdadeira bobagem.*²⁴

²²Vallejo foi, durante os anos de 1979 a 1983 diretor de Gestão Urbanística da Corporação Metropolitana de Barcelona. Em 1993 se apresentou no Projeto Cidade Constituinte como proprietário da IGP Consultoria, com grande experiência em projetos de gerência de obras de infra-estrutura urbana.

²³ Vallejo, Manuel Herce. Palestra desgravada.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. p.2.

²⁴ Ibidem, p.18.

Sobre a forma de atuar em Barcelona, esclarece, que inicialmente, teve caráter bastante prático, com projetos de execução direta, envolvendo ações como arrumar praças, construir esgotos ou pavimentar vias. Este procedimento de atender às reivindicações da população representava a contraposição aos planos globais, unificadores e incompreensíveis, não entendidos por ninguém, nem mesmo pelos técnicos.

A tentativa de explicitar de que maneira seria possível mudar a cultura urbanística, podia ser entendida pelas frases, *não a um urbanismo totalizador e abstrato, sim a um urbanismo participativo; não a um urbanismo programático e sim a um urbanismo propositivo e comprometido com a definição formal do espaço e do projeto.*²⁵

A prática dos primeiros anos, continua Vallejo resultou nos denominados “Planos Especiais de Reforma Interior”.²⁶ Definidos por alguns como a prática de “monumentalizar ou simbolizar a periferia”, estes planos acabaram representando uma armadilha para a administração da cidade, pois com a geração de expectativas não era possível cumprir todas as promessas.

*Comprometemos a capacidade financeira daquela administração numa espécie de distribuição da miséria, do pouco que havia, destinou-se um pouco para cada um, e realmente avançamos pouco com este tipo de política, por isto queria destacá-las.*²⁷

*...não estávamos transformando a cidade nem exercendo o papel que nos correspondia como responsáveis políticos e técnicos da transformação da cidade.*²⁸

Com o passar do tempo, o reconhecimento de um novo papel ativo do governo local de Barcelona, propiciou assumir a bandeira de defesa da cidade metrópole, que levou, evidentemente, à política do pacto e à política do convênio entre o setor público e o privado. Refletindo sobre os riscos desta colaboração, afirma que dela poderiam sair beneficiadas ambas as partes, nenhuma das partes ou apenas uma. Portanto a colaboração público-privada deveria estar alicerçada num projeto de cidade, do

²⁵ Ibidem, p.3.

²⁶ Na expressão do palestrante estes eram planos locais de intervenção para a transformação da cidade.

²⁷ Vallejo, Manuel Herce. Palestra transcrita.1993, mesmo conteúdo da publicação As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Op.cit. p.4.

²⁸ Ibidem, p.4.

contrário *se tem a sensação de que a cidade está se vendendo a quem paga melhor ou que se está entregando a sua história, sua infra-estrutura, sua renda a quem se aproveitar.*²⁹

Pactos como uma opção para encontrar recursos para a viabilização de propostas, só são lícitos se forem para obras de nítido interesse da cidade, estabelecidos mediante regras claras e controlados pela sociedade - responsável por verificar se não está acontecendo nada de obscuro. Por este motivo, iniciou-se, no final da década de 80, um plano estratégico para a cidade, explicitando os principais estrangulamentos da cidade, incluídos os de caráter econômico, os conflitos do seu funcionamento, suas deficiências em infra-estruturas, seus problemas de mobilidade, a necessidade de valorizar lugares e demais aspectos pertinentes.

Neste contexto, cada uma das operações privadas estaria inscrita num projeto de cidade, discutido e negociado com a iniciativa privada, com as forças vivas da cidade, com os atores sociais e com os movimentos populares. Referindo-se à problemática de projeto de cidade e viabilidade, Vallejo afirma que as olimpíadas de Barcelona foram a serviço de um projeto de cidade, e não uma cidade a serviço de uma Olimpíada.³⁰

Sobre a questão da participação, Vallejo refere a importância da discussão com a população na escala do projeto. Em Barcelona, a participação popular consistiu em discutir sensatamente com os cidadãos, cada vez que o projeto os afetava diretamente.

Ainda sobre participação, agregam-se, aqui, posturas de Manuel de Forn. Respondendo às questões formuladas pelo público, em debate que discute a experiência de Barcelona, Manuel de Forn³¹ emite posições que definem conteúdos recorrentes nas diversas discussões do Projeto Cidade Constituinte. E ao falar sobre o que significa uma

²⁹ Ibidem, p.6.

³⁰ Com a interveniência de 28 promotores imobiliários e 60 equipes técnicas o projeto da Vila Olímpica funcionou economicamente, mesmo tendo como recursos investidos pelo setor público menos da metade do total do capital imobiliário. Salienta Vallejo, que embora os promotores tenham ganhado um benefício menor do que estavam acostumados, outros benefícios, como a possibilidade de entrar numa operação simbólica, de aparecer na propaganda dia-a-dia, foram importantes.

³¹ Síntese do conteúdo do debate realizado com Manuel De Forn com o título “Democracia, Controle Popular e a Relação Público x Privado” durante o Seminário “ O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade”. Porto Alegre, 1993.

estratégia de cidade participativa, ressalta que para discutir um projeto de cidade, é importante que se tenha previamente este projeto. Isto significa que não se pode discutir uma cidade sem um objetivo. Da mesma forma, para que se obtenha participação é necessário trabalhar com a perspectiva de liderança. Se não há liderança não há alternativa de participação possível. A liderança não é apenas aquela que se identifica nas comunidades, mas envolve, também, a prefeitura, que precisa ter e administrar liderança.

*... na realidade, as únicas pessoas que têm idéias globais estão na prefeitura. Todos os outros segmentos têm visões parciais. Portanto, se tu és habilidoso e colocas uma proposta, no final ela será a única existente e, a que será discutida. Essa é a realidade da liderança. O plano é a capacidade de ter e defender idéias.*³²

Também lembra que se não há interesses em jogo, muitos nunca participarão e que há de se ter consciência sobre a necessidade de tratar das questões básicas de forma compartilhada e através do reconhecimento da existência de crises. As possibilidades de pacto dependem do entendimento dos processos de crise como processos, onde não existe o consenso, mas uma soma de interesses contraditórios.

A participação normalmente ocorre com os que são integrados. Isto é, normalmente participam os representantes das classes sociais que conhecem a cidade, os profissionais da própria administração com acesso às informações, os sindicalistas e os empresários.

Para que a participação se amplie para outras camadas sociais é necessário que se introduza no plano elementos de “marketing” ou elementos de discussão. O governo deve saber a que mercado potencial o seu projeto se dirige, *atando o produto a uma demanda social*. Com um trabalho de “marketing” pode-se diminuir eventuais problemas com a população mais marginalizada, que não faz parte do grupo que tem uma visão mais geral, e que, justamente por ter uma visão mais parcial, pode contradizer a visão de conjunto.

³² Forn, Manuel de. Debate transcrito. 1993.

Do conjunto de palestrantes de Barcelona, passa-se para Raquel Rolnik.³³ Arquiteta, urbanista e doutora em história, refere que qualquer formulação de estratégias de intervenção que pretenda espaços sociais, ambientalmente mais equilibrados nas cidades brasileiras, deve basear-se em dois enfoques principais: o equilíbrio sócio-ambiental e a justiça sócio-ambiental. Lembra que a utopia a ser buscada está diretamente relacionada à forma de ler a cidade, ou seja, ao paradigma definidor da forma de como se desejaria que a cidade fosse.

Para a palestrante, a concepção de planejamento urbano em vigor, tem pelo menos, um século de existência,³⁴ sendo um produto do desenvolvimento do urbanismo higienista, numa versão funcionalista posterior à Carta de Atenas e à Le Corbusier.

Este urbanismo tem o Estado como forte protagonista, enquanto indutor do processo. Em relação à concepção urbanística, apresenta uma clara estratégia de desadensamento ou “espalhamento”. Exemplifica esta situação citando Brasília, onde a imagem da cidade é a de um *urbanismo baixo, com edifícios soltos no meio de um grande vazio*³⁵. Lembra que o desadensamento, como princípio urbanístico, vem do início do século, tendo facilitada a sua implementação pela existência de linhas de crédito que permitiram a criação de *bairros populares longos e cidades populares bonitas*.³⁶

Esta concepção se refletiu no Brasil na viabilização de áreas habitacionais com casas isoladas no lote, idéia que se contrapõe a uma massa de casas compacta e densa. Da mesma forma, o modelo de conjunto habitacional, fruto desta concepção *representa o conceito de isonomia entre os cidadãos urbanos, através do qual se dissemina um único modelo legítimo de apropriação do solo*.³⁷

³³ Rolnik, Raquel. Palestra sob o título Estratégias Urbanas e Mecanismos de Controle. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.44-48.

³⁴ Uma síntese desta história na visão de Raquel Rolnik pode ser consultada no texto que também subsidiou as discussões do Projeto Cidade Constituinte sob o título Plano Diretor - Desafio para uma Gestão Democrática da Cidade.

³⁵ Rolnik, Raquel. Palestra sob o título Estratégias Urbanas e Mecanismos de Controle. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, Op.cit. p.44.

³⁶ Ibidem, p.44.

³⁷ Ibidem, p.44.

*A idéia de isonomia, em urbanismo, traduz uma concepção de igualdade: todas as pessoas têm direito a esse modelo porque trata-se de um modelo saudável. O urbanismo higienista vem de uma tradição de que era essa a forma de se obter melhores condições de circulação de ar, de luz, de sol, de mais saúde para os cidadãos.*³⁸

*Entretanto, torna-se importante lembrar que a idéia do modelo homogêneo para uma cidade inteira supõe, também, a existência de uma concepção política.*³⁹

A este modelo corresponde a montagem de um aparato legal que permite, através de instrumentos de regulação, a elaboração de um plano que *serve para que se contemple, técnica e racionalmente as decisões a tomar sobre os investimentos a serem feitos na cidade.*⁴⁰ Uma das conseqüências deste modelo, na opinião da palestrante, é a de que a superprogramação dos espaços privados e semipúblicos, levou à morte progressiva dos espaços públicos, que tomaram forma independente das idéias pré-definidas.

*E nem é preciso lembrar que esse modelo desenvolveu-se em plena ditadura militar, quando tínhamos um Estado sem interlocutores na sociedade civil. Esse não é um pressuposto dessa forma de planejamento, mas foi como a coisa veio entre nós.*⁴¹

*O processo estatal de tomada de decisões racionais serve, nesta concepção, para se implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal.*⁴²

Trazendo a discussão para o hoje, lembra que os limites da visão adotados ao longo de todas estas décadas estão claramente postos e, na sua opinião, demonstram a falência do projeto.

*... apesar do sistema de legalidade montado, percebe-se nos centros urbanos brasileiros, a cidade escapando por todos os lados, com uma ilegalidade e uma clandestinidade imensamente majoritárias. A proposta integradora e transformadora fracassou nesse objetivo, em particular.*⁴³

Especificamente em relação a última década, ressalta a velocidade de um novo período de transformações políticas, econômicas e tecnológicas que leva necessariamente a repensar a questão da espacialidade das cidades, ressaltando a importância da crescente responsabilidade dos governos locais.

³⁸ Ibidem, p.44.

³⁹ Ibidem, p.44.

⁴⁰ Ibidem, p.45.

⁴¹ Ibidem, p.45.

⁴² Ibidem, p.45.

*O governo local passa a assumir, então um papel que nunca teve. Na medida em que os estados nacionais se desmontam, as cidades começam a se relacionar entre si e a competir entre si.*⁴⁴

*Então, hoje está na pauta repensar nossas utopias urbanísticas, nossos métodos e instrumentos de intervenção. Em primeiro lugar porque o ponto de partida já não pode ser o projeto racional. Não funciona. E também já percebemos que a anarquia tem uma ordem, e essa ordem tem nome endereço e telefone - ou seja, alguém está ganhando e alguém está perdendo com ela.*⁴⁵

*Por isso, mais do que nunca é preciso ouvir a cidade e entendê-la, ao invés de confrontá-la com um modelo. É imprescindível identificar seus mecanismos e conhecer suas regras. Para isto existem concepções urbanísticas radicalmente distintas, e que podem ser utilizadas ao invés de sairmos pensando na idéia de isonomia, do direito igual para todos baseado na disseminação de um modelo único. Iguais não têm que ser as pessoas. Iguais têm que ser as oportunidades.*⁴⁶

*... O papel do planejamento agora não é o de construir um modelo e uma legalidade que lhe corresponda, mas uma estratégia urbana de desenvolvimento da cidade.*⁴⁷

Sobre esta estratégia diz que deve ser, além de urbanística, econômica e política, pois precisa se referir, por um lado, a uma possibilidade econômica de sobrevivência e, por outro, incorporar todas as formas de construção do espaço e da cidadania que ocorrem numa cidade. Ainda como elemento fundamental da estratégia salienta a grande importância da identificação daqueles que serão os interlocutores da sua formulação ou os agentes do pacto visto como resultado das diversas ações que deverão representar distribuição do poder, combate à segregação, à desigualdade e à exclusão social.

*O pacto político local deve estar expresso em nome de uma nova ética e de uma nova estética, baseadas na co-responsabilidade, na solidariedade, no renascimento da dimensão pública da cidade.*⁴⁸

*Não é por acaso que os espaços públicos estão morrendo: é porque a dimensão pública da vida também está morrendo.*⁴⁹

Mário Testa,⁵⁰ com sua experiência de médico na área de planejamento, relembra o entusiasmo na década de 60 por esta atividade, quando se acreditava ser o

⁴³ Ibidem, p.46.

⁴⁴ Ibidem, p.46.

⁴⁵ Ibidem, p.46.

⁴⁶ Ibidem, p.47.

⁴⁷ Ibidem, p.47.

⁴⁸ Ibidem, p.48.

planejamento um instrumento que permitiria realizar grandes transformações. Entretanto, ao fazer uma avaliação, considera que este planejamento fracassou e que uma das razões do fracasso é a desconsideração sobre a questão do poder. Reconhece a necessidade de pensar estrategicamente.

... os planos do tipo normativo que elaboramos a partir daquela época, em diferentes níveis de abordagem das questões sociais, tiveram falhas muito sérias.⁵¹

... na verdade, o que eles não chegaram a realizar foram os propósitos para os quais tinham sido criados. Em alguns casos chegaram até mesmo a produzir resultados opostos aos pretendidos.⁵²

Minha crítica ao planejamento normativo, então parte de uma história transcorrida, e que, pode ser analisada em três planos: o da técnica, onde se analisa o que aconteceu com os métodos de planejamento; o da história política, que se baseia no que aconteceu na América Latina, com suas mobilizações e dinamização de movimentos populares; e o dos procedimentos organizativos e atitudes administrativas, onde se examina o papel dos planejadores - que acreditavam ser donos de uma verdade científica incontestável, entregando aos administradores apenas a tarefa de execução dos planos.⁵³

Um dos principais aspectos que desconsideramos em nossos métodos de planejamento e que está presente em todas as nossas sociedades, em múltiplas dimensões, é a questão do Poder.⁵⁴

Refletir sobre o poder levou-me a pensar o planejamento sob o ponto de vista do Poder. E esta reflexão deu origem ao que denomino pensamento estratégico.⁵⁵

Já, o economista e doutor em sociologia Paul Singer⁵⁶, abordando o tema do desenvolvimento econômico das metrópoles, fala de instrumentos possíveis para desenvolver os processos de revitalização de centros metropolitanos, chamando a atenção para a questão dos recursos e portanto, para a necessidade da parceria público-privada, dentro de princípios que excluam “conluíus imorais” e representem acordos e contatos que beneficiem o conjunto das partes envolvidas, de maneira deliberada, transparente e aberta.

⁴⁹ Ibidem, p.48.

⁵⁰ Testa, Mario. Palestra sob o título A Constituição dos Atores Sociais. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.9-13.

⁵¹ Ibidem, p.9.

⁵² Ibidem, p.9.

⁵³ Ibidem, p.9-10.

⁵⁴ Ibidem, p.10.

⁵⁵ Ibidem, p.10.

⁵⁶ Singer, Paul. Palestra sob o título Desenvolvimento Econômico da Metrópole: O Caso de Porto Alegre. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.64-66.

Semelhante aos outros palestrantes, também expressa seu sentimento com relação ao planejamento.

Como toda uma geração de pessoas ligadas à esquerda, tive uma idéia completamente equivocada sobre planejamento. Nós sustentávamos planejamento como uma coisa muito deliberada e coletiva que passasse como um trator por cima das diferenças. Este tipo de visão, além de autoritária e retrógrada, mostra-se extremamente inflexível e incapaz de absorver o que é mais essencial: a renovação. Há uma verdadeira oposição entre este tipo de planejamento e as mudanças, as experimentações. Continuo achando o planejamento importante, mas no sentido de coordenação.⁵⁷

Ao referir-se à experiência de participação popular no desenvolvimento urbano em Munique, Berlim, Essen e Frankfurt na Alemanha, Sebastian Muller ⁵⁸, arquiteto e especialista em democratização do planejamento urbano, reflete sobre a transição do século XX para o XXI, chamando a atenção para esta temática vista em conjunto com o urbanismo.

Salienta que o planejamento urbano depende de aspectos fundamentais entre os quais, a necessidade de dados e a consideração da dimensão do real. No primeiro caso, considera difícil a obtenção de dados confiáveis, em função da dificuldade de captar as dimensões sociais, através de números e informações gerais. No segundo, que se deve trabalhar com concepções realistas a respeito de quais forças políticas e quais projetos movimentam as sociedades e as cidades nesta passagem de século.

Alerta, também, sobre os principais problemas a enfrentar na cidade, que não envolvem, apenas, o espaço edificado, mas também os relativos às áreas livres e espaços naturais. Refere-se à permanente contraditoriedade da vida urbana, envolvendo as diversas camadas sociais. Em conseqüência, sugere a necessidade de encontrar novas formas de planejamento e participação popular, capazes de representar possibilidades inovadoras de formar consensos.

O planejamento urbano do século XXI depende também de idéias relativas ao futuro político, que vão possibilitar a orientação estratégica para a cidade do futuro. Isso requer a participação da sociedade e dos grupos políticos, que devem apresentar

⁵⁷ Ibidem, p.66.

⁵⁸ Muller, Sebastian. Palestra sob o título Participação Popular no Desenvolvimento Urbano: As experiências de Munique, Berlim, Essen e Frankfurt-Alemanha. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.79-83.

*formas novas e não convencionais, tanto de planejamento urbano, quanto de participação popular.*⁵⁹

Reforçando a necessidade de encontrar novas formas de consolidar consensos diz que é preciso compreender que o desenvolvimento urbano é um processo político e, dentro deste entendimento, o Estado tem um papel de negociador com múltiplos agentes. Assim, atua não só emitindo diretrizes claras, mas discutindo e debatendo com toda a sociedade. Como conclusão registra que o processo participativo deve ser *feito de forma democrática, com debate e persuasão.*⁶⁰

Ainda sobre a temática da participação, Uwe Krappitz⁶¹, engenheiro agrônomo com especialização em economia e consultor da GTZ - Agência Alemã de Cooperação Técnica, se refere às metodologias de participação social que envolve o que define de “ação por comprometimento”.

Mudando a característica da temática passa-se para Marshall Berman⁶², doutor em ciência política. Ao destacar a problemática dos espaços públicos, fala da sua experiência ao conhecer Brasília. Diz que apesar de ser uma cidade muito interessante “vista do alto, de avião”, ao nível do chão a considerou *uma das cidades mais tristes do mundo, com seus imensos espaços vazios onde os indivíduos se sentem perdidos, tão solitários como um homem na lua.*⁶³ Na sua opinião, nesta cidade, há uma deliberada ausência de espaços públicos onde as pessoas possam se encontrar.

Brasília como exemplo provoca reflexões sobre a comunicação e, portanto, sobre a solidão. A necessidade de comunicação e diálogo segundo Berman, é muito mais intensa nos tempos atuais do que na antiguidade grega, pois, de certa forma, o homem atual é mais solitário do que o da antiguidade. Para Berman, as múltiplas formas de comunicação são centrais para a cultura moderna, e os espaços públicos representam

⁵⁹ Ibidem, p.79.

⁶⁰ Ibidem, p.83.

⁶¹ Krappitz, Uwe. Palestra sob o título Oficina do Futuro. Planejamento Participativo para a Ação: Formas de Tomada de Decisão e Democratização do Planejamento. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.88-92.

⁶² Berman, Marshall. Palestra sob o título Tudo que é Sólido desmancha no Ar: A Aventura da Modernidade. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. 1993, p.60-63.

⁶³ Ibidem, p.61.

possibilidades de suprir a necessidade de comunicação entre as pessoas, exercendo uma intensa e acumulativa pressão emocional.

Com as idéias de Marshall Berman concluem-se as manifestações do primeiro grande bloco de palestrantes. Entretanto, além destes, também apresentaram contribuições Roberto Spolidoro⁶⁴ e Alessandro Ramazza⁶⁵, abordando o desenvolvimento econômico, segundo diferentes aspectos; Roberto Mangabeira Unger⁶⁶, Gustavo Krause⁶⁷ e Amir Khair⁶⁸, referenciando a temática da gestão de forma geral; Oscar Figueroa⁶⁹ e Marcos André Campelo de Melo⁷⁰, tratando de políticas setoriais, respectivamente de transporte e habitação e, por fim, Sérgio Paulo Rouanet⁷¹ fazendo uma reflexão sobre a modernidade e o colapso deste projeto no Brasil e no mundo. Esses palestrantes complementaram a diversidade de olhares e a de disciplinas, presentes nos discursos que definem a cidade sob o ponto de vista dos “desejos”.

Representando o conjunto dos que compareceram ao seminário “O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade”⁷², no segundo bloco de palestrantes, a questão do público e do privado foi abordada segundo diferentes ângulos, relacionados

⁶⁴ Spolidoro, Roberto. Palestra sob o título Tecnópolis: Desenvolvimento Tecnológico no Mundo e o Caso de Porto Alegre. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.83-88.

Ao tratar do tema desenvolvimento tecnológico e mudança de paradigmas que envolve a sociedade denominada de Pós-Industrial ou Sociedade do Conhecimento, este engenheiro eletrônico lembra que as nações que não entrarem no novo paradigma vão perder o “trem da história”. (sic)

⁶⁵ Ramazza, Alessandro. Palestra sob o título A Prefeitura e o Desenvolvimento Econômico. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.23-27.

Nesta palestra este economista se refere à experiência de Bologna na Itália e enfatiza a necessidade de políticas que se estruturam segundo opções estratégicas.

⁶⁶ Unger, Roberto Mangabeira. Palestra sob o título Alternativas para a Crise. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.74-78.

Como cientista político defende uma postura contrária à dos neoliberais que colocam a saída da crise brasileira como diretamente relacionada ao enxugamento do Estado e à abertura ao capital estrangeiro. Argumenta que esta crise se relaciona a uma fragilidade do Estado e à falta de um projeto nacional.

⁶⁷ Krause, Gustavo. Palestra sob o título Autonomia Municipal. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.28-31.

⁶⁸ Khair, Amir. Palestra sob o título A Tributação na Revisão Constitucional. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.34-37.

Nesta palestra é enfatizada a questão da descentralização de recursos como questão de descentralização de responsabilidades.

⁶⁹ Figueroa, Oscar. Palestra sob o título Como Definir o Espaço do Transporte Coletivo e o Espaço do Automóvel em Nossas Cidades. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.51-54.

⁷⁰ Melo, Marcos André Campelo de Melo. Palestra sob o título Política Habitacional Hoje: Impasses e Perspectivas. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.70-74.

⁷¹ Rouanet, Sérgio. Palestra sob o título O Cotidiano na Vida Moderna. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. 1993, p.56-59.

⁷² Seminário e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre em novembro de 1993.

às experiências vividas por países e cidades com diferentes contextos históricos e institucionais. Entre os vinte e seis discursos⁷³, extraídos do material reunido pela coordenação do Projeto Cidade Constituinte, alguns reforçam os conteúdos já tratados pelo primeiro bloco e outros avançam nas temáticas que passam a ser consideradas relevantes na discussão de um projeto para o futuro de Porto Alegre, portanto são aqui referenciados.

Assim, relaciona-se os principais conteúdos tratados por Franklin Dias Coelho, Mário Lungo, Antonio Azuela, Álvaro Portillo, Alberto Lovera e o grupo formado por Antonio Tomas G. da Mata, Denise Madsen Melo, Robson dos Santos Marques e Evilásio Gonzaga Alves.

Segundo Coelho⁷⁴, o debate sobre a Reforma do Estado que ocorreu no Brasil na década de 80, incluiu, na sua concepção, as idéias sobre descentralização. No plano político, a valorização do poder local dos municípios faz parte do projeto de democratização. Algumas prefeituras de cidades brasileiras - Lages, Vila Velha, Pelotas e Diadema - realizaram experiências que representaram, na expressão do autor, “vetores estruturantes” de uma nova cultura política de gestão municipal no país. Estes vetores, marcados por dois aspectos fundamentais, ressaltavam a possibilidade de inversão de prioridades e a de publicização de serviços urbanos.

A experiência tradicional da administração municipal no país tem se pautado pela crescente apropriação privada dos investimentos públicos e pelo favorecimento político. Usando a expressão “desprivatização municipal”, Coelho enfatiza a necessidade de tornar público os benefícios hoje apropriados por setores privados, pois, *a garantia da função social do solo urbano, o controle dos sobrelucros do processo de*

⁷³ Fazem também parte do conjunto dos 26 nomes referidos, além dos resumidos nesta parte do trabalho: Alexandra Reschke, Alicia Ziccardi, Alonso Palacios Botero, Bernardo Navarro Benitez, Daniel Hiernaux Nicolas, Francisco de Assis Barreto da Rocha Filho e Marlova Lenz Dornelles, James Anderson, José Luiz Coraggio, Jorge Garcia Riega, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcos André B.C. de Melo, Nazareno Stanislau Afonso, Nicolau Sevcenko, Pedro Jacobi, Pedro Pirez, Pilar Gaitan Paria, além da dupla Susana Finkelievich e Susana Penalva.

⁷⁴ Coelho, Franklin Dias. Reforma do Estado e Descentralização: Os Caminhos da Publicização dos Serviços Urbanos. Título do texto apresentado como conteúdo do Seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade. Porto Alegre. 1993, p.1-15.

*produção da cidade se articulam com a necessidade de tornar público o que hoje é estatal.*⁷⁵

Conclui seu depoimento dizendo que as propostas referidas se materializam pelo reconhecimento de novos atores sociais, pela construção de formas de co-gestão descentralizadora e democrática e, ainda, na construção da parceria público-privada, estabelecida através de uma concepção de controle social da gestão e da publicização dos serviços públicos.

Mario Lungo⁷⁶ inicia sua argumentação deixando claro que as cidades representam sempre, em qualquer momento da história, um produto das ações públicas e privadas de inevitável permanência, por ser um produto social. Nestas, a formação de características particulares é o resultado de um processo de permanente tensão.

O processo de estruturação das cidades tem uma temporalidade diferente do processo de estruturação da economia. A cidade, muito mais do que um fato econômico, é um fato social. Apresenta uma dimensão cultural e política que faz, na expressão do autor, da relação do público com o privado uma “trama” de enorme densidade.

Assim, associar a noção público somente às ações governamentais e a de privado apenas ao mercado é uma redução desta complexa relação. Além do mais, as *análises que se limitam à cidade legal, formal ou à dimensão estritamente econômica, não conseguem captar toda a realidade urbana.*⁷⁷

A partir dos anos 50, com a pretensão de que o público entendido como governamental predominasse sobre o privado, foram criadas muitas instituições encarregadas dos assuntos da cidade, entre as quais, as encarregadas da modernização das normas, dos planos de desenvolvimento e da construção da cidade definida pelo palestrante como “*ideal*”. (sic)

⁷⁵ Ibidem, p.9.

⁷⁶ Lungo, Mario. O Público e o Privado na Construção da Cidade: A Busca de uma Nova Relação; Título do texto apresentado como conteúdo do Seminário “O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade”. Porto Alegre. 1993a, p.1-5.

Entretanto, aproximadamente três décadas depois, esta visão mostra seus limites ou seja a cidade explode enquanto a pobreza cresce. Mais recentemente, surge novo papel para o setor público, que passa de agente construtor da cidade para “*facilitador*.”⁷⁸

Diretamente ligada a esta questão, está a da participação da sociedade na solução dos problemas urbanos e a incorporação das Organizações Não-Governamentais na execução de uma nova política.

Por fim, avançar significa reconhecer a obsolescência do modelo anterior, receber as críticas e os aspectos positivos da proposta neoliberal e pensar uma política urbana realmente democrática que incorpore toda a multidimensionalidade de nossas cidades.

Abordando a temática a questão habitacional, Azuela⁷⁹ afirma que, em uma nova gestão da cidade, é preciso reconhecer a multiplicidade de interesses setoriais legítimos que, às vezes, são contraditórios entre si.

*... aceitar a necessidade de fortalecer uma esfera pública onde se reconheçam e se dirimam estas contradições e onde se construam um interesse público superior aos interesses setoriais, é sem dúvida um dos avances da reflexão latino-americana.*⁸⁰

Por sua vez, Portillo⁸¹, refletindo sobre os caminhos que estão sendo adotados no Uruguai para uma Reforma do Estado, fala sobre a necessidade de sua “desprivatização”, afirmando que o Estado, no contexto do capitalismo, *foi paradoxalmente na maioria das vezes, contrário ao postulado de sua teoria clássica e que em lugar de ser ele o representante do interesse geral, usualmente expressou interesses particulares, em especial dos grupos dominantes.*⁸²

⁷⁷ Ibidem, p.2.

⁷⁸ Esta expressão também foi usada por Alicia Ziccardi no texto O Governo Local Cliente e Facilitador das Obras da Cidade, apresentado como conteúdo do seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade.

⁷⁹ Azuela, Antonio. A Propriedade da Habitação Popular e o Triângulo Público-Privado-Comunitário Título do texto apresentado como conteúdo do Seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade. Porto Alegre. 1993. p.1-6.

⁸⁰ Ibidem, p.1. Tradução Maria Tereza Fortini Albano.

⁸¹ Portillo, Alvaro. Reflexões para a Reforma do Estado. Título do texto apresentado como conteúdo do Seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade. Porto Alegre.1993. p.1-18.

⁸² Ibidem, p.7.

Defende uma profunda desprivatização do Estado, erradicando totalmente seu uso como ferramenta de poucos e sugere possíveis alternativas para que isto ocorra. Propõe dois eixos de reconversão da situação: a descentralização e o redimensionamento do Estado.

Lovera⁸³ discute a problemática da gestão local, referindo-se ao fato de que esta não constitui conflito apenas por ser pública ou privada. A participação deve avançar das formas puramente representativas para as que envolvam a participação concreta de segmentos mais e menos organizados da sociedade. Refere que uma das preocupações da gestão local é a necessidade de visões de médio e longo prazos, associadas às questões de urgência, deixando claro que o governo não pode se eximir da tomada de decisão.

Ao refletir sobre o tema reforma urbana e plano diretor, Mata e outros⁸⁴ referem que apesar da inclusão de algumas questões fundamentais na Constituição Federal de 1988, pouco se avançou em termos de implementação de propostas que representem mudanças nas formas de acumulação urbana e numa distribuição socialmente mais justa dos investimentos públicos.

Salientam que houve uma visível e recente elitização na produção dos espaços urbanos, que acentuou ainda mais a exclusão social, gerando a difusão da ilegalidade a partir de um processo excludente.

Com a exigência da formulação de planos diretores pela constituição de 1988, e num contexto de aparente reforço ao pensamento urbanístico conservador, emergem as novas abordagens sobre as questões urbanas. Assim, um pensamento inovador, com propostas mais democráticas de planejamento é consequência da *constatação da*

⁸³ Lovera, Alberto. Alguns Dilemas dos Governos Locais. Título do texto apresentado como conteúdo do Seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade. Porto Alegre. 1993a. p.1-7.

⁸⁴ Mata, Antonio Tomas G. da; Melo, Denise Madsen; Marques, Robson dos Santos; Alves, Evilásio Gonzaga. Desafios de uma Política Urbana para Belo Horizonte. Título do texto de.apresentado como conteúdo do Seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade. In: O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade.Porto Alegre.1993.p.43-45.

*falência do modelo urbanístico modernista, funcionalista*⁸⁵, e passam a incorporar conceitos que envolvem:

- a apropriação coletiva dos espaços urbanos, em contraposição à privatização dos espaços públicos a que assistimos hoje nas cidades
*- um planejamento que não escamoteie os conflitos e a exclusão social por trás de uma discussão de aburguesamento e homogeneização/padronização dos espaços da cidade; que abandone os conceitos de eficiência e funcionalidade para incorporar as discussões sobre as formas diferenciadas de apropriação do espaço e as possibilidades de uma gestão democrática da cidade, atendendo às necessidades de uma melhor e mais justa distribuição de bens e serviços urbanos.*⁸⁶

Quanto à crise do planejamento globalizante, lembram os autores a inserção da mesma numa crise paradigmática generalizada que abrange várias áreas da ciência, o que não justifica sua fragmentação em propostas pontuais. Ao contrário, deve-se buscar uma forma mais flexível de planejar que garanta a participação da população no processo geral, incluindo questões de gestão e controle da implementação.

Com a síntese do depoimento de Mata e outros se encerra o conjunto de contribuições dos palestrantes externos do Projeto Cidade Constituinte. A seguir relata-se os principais conteúdos salientados por entidades e técnicos.

4.3 - Entidades e Técnicos

Neste tópico, reúne-se as contribuições de diversos agentes, que direta ou indiretamente, participam da construção da cidade. Embora tratem de conteúdos muito semelhantes aos apresentados pelos palestrantes externos, diferenciam-se destes por representarem depoimentos de pessoas e entidades de Porto Alegre, que refletem conhecimentos, práticas profissionais e políticas ou vivências cotidianas, originadas da relação com a cidade.

Assim, num primeiro conjunto se incorporam ao discurso do Projeto Cidade Constituinte as manifestações de entidades como o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - FAUFRGS, através do Departamento de Urbanismo, a Sociedade de Engenharia do Rio

⁸⁵ Ibidem, p.44.

Grande do Sul - SERGS, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil - SINDUSCON, a Associação Gaúcha das Empresas Loteadoras - AGEL e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE.

De modo geral, estas manifestações foram expressas durante a preparação do 1º Congresso da Cidade, em novembro de 1993, quando a Coordenação Geral do Projeto Cidade Constituinte reuniu documentos para a formulação das diretrizes finais, fruto do trabalho desenvolvido durante o ano.

Num segundo conjunto, foram reunidas as contribuições específicas de professores da FAUFRGS, e de técnicos da SPM. Estes últimos, durante o ano de 1993, na condição de membros das diversas equipes de trabalho e com as mesmas atribuições dos demais atores do processo, também forneceram subsídios para as discussões.

Começando pelos depoimentos das entidades, registramos inicialmente correspondência ao Senhor Secretário do Planejamento Municipal⁸⁷, de representantes do IAB e da chefia do Departamento de Urbanismo da FAUFRGS que colocam:

Do que foi possível inferir, até o momento, as contribuições tem sido numerosas e valiosas, mas como não poderia deixar de ser, muitas vezes conflitantes entre si face à complexidade das variáveis e à diversidade dos atores e agentes presentes no meio em estudo.

A construção da cidade que queremos - expressão associada à divulgação do projeto - não resultará certamente, do simples somatório dos desejos de cada um ou do somatório das proposições que foram ou venham a ser apresentadas pelas instituições ali representadas. Este é o desafio que se impõe, agora ao Projeto Porto Alegre Mais: fazer prevalecer aos interesses individuais ou de grupos, o interesse da coletividade e a visão da cidade como um todo; conciliar razões políticas e técnicas; harmonizar o público e o privado.

Vale lembrar que a integração das ações somente se viabilizará mediante práticas urbanísticas, jurídicas e administrativas que estimulem a relação interativa das partes envolvidas e que, ao mesmo tempo, não prescindam da ciência e da tecnologia como pressupostos de racionalidade, de inovação, de sistematização e de consistência dos elementos de tomada de decisão num processo que implica em aferições, análises,

⁸⁶ Ibidem, p. 44.

⁸⁷ Trata-se de correspondência enviada em 23 de novembro de 1993 ao arquiteto Newton Burmeister, que enquanto Secretário do Planejamento Municipal representava a presidência da Coordenação Geral do Projeto Cidade Constituinte. Esta correspondência vem assinada pelas arquitetas Lais G.P. Salengue, representando o IAB e Maria Soares de Almeida, representando o Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS.

*diagnósticos e caracterização ampla dos fenômenos peculiares à cidade. Sobretudo é preciso considerar o preço social e econômico a ser pago quando os pressupostos técnicos e científicos não estão presentes no sistema decisório.*⁸⁸

... Porto Alegre tem um compromisso com a sua história e, no caso particular, com a história de seu planejamento forjada no conhecimento produzido e acumulado ao longo de várias décadas de teoria e práticas urbanísticas.

*Quer parecer, portanto, que as opções e decisões sobre o futuro devem estar alicerçadas nos pressupostos históricos de sua evolução, na análise dos fatores que tem impulsionado ou retardado o seu desenvolvimento e das conseqüências das ações públicas e privadas postas em prática, na mensuração dos impactos urbanos e ambientais produzidos pelos instrumentos técnico-urbanísticos implementados ao longo do tempo.*⁸⁹

Nas considerações que complementam as preocupações da entidade, evidencia-se, a defesa sobre a necessidade de valorizar o instrumento plano diretor e o planejamento, como uma atividade contínua, apoiado em uma estrutura administrativa que lhe dê suporte e na participação comunitária. No mais, são apresentadas recomendações para que o processo de avaliação do 1º PDDU considere o acúmulo das discussões de 1993.

O documento da SERGS⁹⁰, que apresenta uma abordagem bastante completa da questão planejamento e plano diretor, inicia com uma preocupação com a memória da cidade.

*O projeto de hoje contém a memória e as marcas dos projetos que foram.
E os projetos de amanhã,
Conterão?*⁹¹

Sobre memória, o documento refere que a experiência histórica do planejamento não deve excluir conquistas já realizadas.

Assim como a ciência e a tecnologia aplicadas aos planos diretores de desenvolvimento urbano perderiam seu cunho científico e tecnológico, se deixassem de incorporar as conquistas das ciências sociais e os princípios da democracia participativa, construtores da cidadania, não é possível entender este desenvolvimento excluindo em

⁸⁸ Ibidem, p.1.

⁸⁹ Ibidem, p.2.

⁹⁰ Trata-se de trabalho elaborado pelo arquiteto Moacyr Moojen Marques, representante desta entidade no Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano e encaminhado pelo engenheiro Sérgio Gilberto Bottini, presidente da SERGS, à Coordenação Geral do Projeto Cidade Constituinte em 22 de novembro de 1993.

⁹¹ Ibidem, sem página.

*qualquer medida as conquistas e experiências técnicas acumuladas sobre tão complexa matéria.*⁹²

E, sobre plano diretor, destaca que, pela Constituição Federal de 1988, ficou consagrado como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. De forma especial, o plano diretor, e de forma geral, o planejamento urbano, foram, também, assegurados pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal.

*O planejamento deve ser entendido como atividade permanente de responsabilidade do poder público municipal a qual deve ser exercida com a participação dos cidadãos que têm interesse no ambiente de vida comum. O plano diretor é o projeto de cidade que deve satisfazer e ser apropriado por todos contendo dentro de si, as diretrizes maiores da ordenação espacial da área municipal, incluindo as urbanas e rurais, até os detalhes de cada bairro. O planejamento como lei própria de desenvolvimento urbano deve assegurar: os meios de conhecimento permanente da realidade urbana, em qualquer lugar e a qualquer tempo; canais de participação e organização social para a questão dos assuntos da cidade e, em especial o aprimoramento do plano diretor.*⁹³

Considerando que o bem-estar dos cidadãos é a essência do que se procura, o documento relata que é perfeitamente possível estabelecer de forma científica, referências que constituam parâmetros capazes de balizar os limites admissíveis de cada atributo urbano. Esta medida possibilita a quantificação das carências e o estabelecimento das prioridades municipais.

*... Compete à administração pública municipal, em conjunto com a população estabelecer, sem ambigüidades, os referenciais de bem estar da população urbana, promovendo um sistema científico e permanente de obtenção destes referenciais, constituindo desta forma as metas dos planos diretores e das próprias administrações.*⁹⁴

*... A realidade somente será conhecida quando o todo e as partes forem científica, simultânea e permanentemente investigadas.*⁹⁵

Sobre a questão da realidade urbana, mais uma vez enfatiza:

*Compete à administração pública municipal, em conjunto com a população estabelecer um processo científico e permanente de conhecimento das realidades urbanas, assegurando mediante adequada setorização, as características de cada parte, bem como as vocações essenciais da cidade inteira.*⁹⁶

⁹² Ibidem, p.1.

⁹³ Ibidem, p.5.

⁹⁴ Ibidem, p.5.

⁹⁵ Ibidem, p.6.

⁹⁶ Ibidem, p.6.

Observa-se que estas considerações lembram o discurso de formulação do 1º PDDU. Entretanto, de maneira diferente daquele, se referem de forma mais específica à necessidade de participação da sociedade como agente do processo de planejamento.

Com a assinatura do presidente da entidade⁹⁷, o documento do SINDUSCON, dirigido diretamente ao prefeito, apresenta um tom bastante diferente daquele constante dos documentos de entidades como o IAB e a SERGS.

*E este é, Senhor Prefeito, por ocasião deste importante processo constituinte, o momento apropriado para a introdução das modificações radicais que se impõem nos regramentos e estratégias estabelecidos, com vistas a livrar Porto Alegre das amarras que ainda a prendem e a impedem de cumprir, na plenitude seu destino de grande metrópole.*⁹⁸

Como contribuições para o debate coloca:

*Bastante conhecida é a nossa posição a respeito da Lei Complementar 43/79. Embora louvemos o lado positivo da Lei, essencial ao ordenamento da cidade e seu crescimento, sempre manifestamos nossa discordância quanto a determinadas limitações nela contidas que acabaram por dar à Lei, em muitas circunstâncias, caráter eminentemente elitista. Bem sabemos o ideal que acalentava seus criadores: a idéia de uma cidade de crescimento estabilizado, livre dos inchumes populacionais, com invejável qualidade de vida.*⁹⁹

Afinal, qual a cidade que nós queremos?

Queremos a cidade possível e não a cidade utópica.

Queremos a cidade que pode e deve crescer, e não a cidade imobilizada.

Queremos a cidade livre dos entraves burocráticos desnecessários, num processo de desregulamentação que estimule a criatividade, e não a cidade preestabelecida por uns poucos.

Queremos a cidade das grandes transformações, que antecipe, no espaço a modernidade, e não a cidade parada no tempo.

*Queremos a cidade auto sustentável capaz de permitir o desenvolvimento de projetos audaciosos, e não a cidade tímida, mendicante de recursos.*¹⁰⁰

Fazendo parte do mesmo trabalho, o SINDUSCON assinala os problemas como do empobrecimento, do elitismo da cidade, da subutilização de sua infra-estrutura, da intensificação na ocupação das periferias e da carência de recursos e projetos para o desenvolvimento urbano.

⁹⁷ Trata-se de correspondência assinada pelo presidente do SINDUSCON, eng. Gianfranco Cimenti em 23 de novembro de 1993.

⁹⁸ Ibidem, p.1.

⁹⁹ Ibidem, p.3.

Critica com severidade a questão da regulamentação, justificando que ao preestabelecer a cidade pela regulamentação, além de se limitar o seu crescimento, se limitam, também, a atividade econômica, o surgimento de postos de trabalho, a criatividade dos profissionais, os empreendimentos e, muitas vezes, a possibilidade de composição da parceria do governo com a iniciativa privada.

Nas suas considerações, junto ao Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano, o presidente da AGEL¹⁰¹, se refere ao plano diretor como o instrumento do planejamento “formal” (sic), pelo qual se pretende o desenvolvimento sistemático e racional da cidade, segundo conceitos técnicos alicerçados em experiências próprias ou importadas de meios mais adiantados.

Entretanto, outra faceta da situação se reflete no que denominou de “sistemáticas ampliações informais” da cidade. São as soluções adotadas por aqueles que, fora dos ditames legais, encontram seu caminho de acesso à moradia. Na opinião da AGEL, isto acontece basicamente por dois motivos: pela crise econômica, responsável pelo empobrecimento das classes sociais de menor poder aquisitivo e nível educacional, e pela não-adequação das regras do planejamento urbano em relação às diferentes realidades sócio-econômicas. Daí decorre a ocupação de sítios inadequados, como as áreas públicas planejadas para outras finalidades, e das áreas privadas, inacessíveis por meios legais.

*E as cidades, malgrado a boa intenção dos planejadores, crescem desordenadamente, sem um mínimo de observância de quaisquer das exigências urbanísticas propostas, e necessárias, em quase sua totalidade, a um razoável convívio social, tanto no que se refira à saúde pública, educação, segurança, quanto ao próprio crescimento racional dos municípios.*¹⁰²

Chamando a atenção para a falta de eficiência do poder público em dar respostas ágeis aos problemas sociais, conclui:

¹⁰⁰ Ibidem, p.2.

¹⁰¹ Albrecht, Getulio Mentz. 1993a, p.1-5.

Trata-se de profissional que em nome da entidade proferiu palestra em reunião do Grupo Reforma e Desenvolvimento Urbano no ano de 1993 e distribuiu o documento com o título O Papel da Iniciativa Privada na Produção da Cidade.

¹⁰² Ibidem, p.1.

*Para solucionar ou ao menos minimizar a carência de soluções habitacionais às classes mais carentes da população, é saudável e necessária a livre concorrência entre a iniciativa pública e privada, eis que ambas terão de aprimorar sua competência operativa, tendo como beneficiários finais aqueles que do produto de tal concorrência mais necessitam.*¹⁰³

Destacando o entendimento da entidade, em outro documento, a AGEL¹⁰⁴ se posiciona sobre as discussões em andamento, envolvendo os instrumentos de política urbana¹⁰⁵.

Pelos documentos da AGEL e das demais entidades, percebe-se que as discussões que no grupo de palestrantes externos tinham um caráter mais genérico, vão, aos poucos, se consolidando num debate, onde os diversos interesses começam a aparecer de forma mais detalhada e objetiva.

Em nome da FASE, Prates e outros¹⁰⁶, após reflexão sobre a lógica perversa da dinâmica urbana capitalista que produz e reproduz um modelo de segregação social espacialmente gerador de desigualdades e conflitos elaboram o documento enviado ao Cidade Constituinte, no final de 1993, com o seguinte teor crítico:

*A história do planejamento urbano tem mostrado insuficiências para revelar todas a tendências e forças desta realidade urbana. A cidade real, com suas formas de ocupação e crescimento, muitas vezes não é incorporada no planejamento urbano. As exigências técnico-normativas homogêneas do poder público a fim de “ordenar” (sic) a cidade através de mecanismos rígidos e funcionais voltados para uma cidade “ideal” (sic), causam anacronismos, desigualdades e acabam por reforçar esta lógica perversa e excludente. A forma tecnocrática e autoritária do planejamento urbano revela que nem tudo que é estatal consegue garantir os interesses públicos.*¹⁰⁷

...

Enfim, a manutenção integral desta lógica perversa do modelo de desenvolvimento urbano vigente na cidade significará a reprodução permanente de uma cidade formal e

¹⁰³ Ibidem, p.4.

¹⁰⁴ Albrecht, Getulio Mentz. Observações sobre Propostas do Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano. 1993b. p.1-4.

¹⁰⁵ Estes envolvem: a Função Social da Propriedade, o Imposto Progressivo Sobre a Propriedade Imobiliária, o Solo Criado, o Banco de Terras, a Concessão do Direito Real de Uso, a ocupação de vazios urbanos, a preservação ecológica no processo de parcelamento e o próprio parcelamento do solo enquanto legislação que define padrões e regras.

¹⁰⁶ Prates, Cleuza; Fedozzi, Luciano; Pereira, Simone. “Reforma Urbana e Democratização em Porto Alegre”. 1993.p.1-20. Documento elaborado por profissionais vinculados ao Programa Popular Urbano da FASE, entidade com participação significativa no movimento de Reforma Urbana de Porto Alegre e encaminhado ao Projeto Cidade Constituinte, para apreciação no 1º Congresso da Cidade.

¹⁰⁷ Ibidem, p.2-3.

*legal, razoavelmente estruturada, em contraste com uma cidade clandestina e informal, geralmente excluída do desenvolvimento urbano e do acesso à terra.*¹⁰⁸

Na crítica que fazem se referem aos planos diretores como instrumentos “ressuscitados” pela Constituição Federal de 1988, normalmente elaborados com base em projeções de demandas e padrões ideais para a cidade, que acabam por cooperar para manter a concentração de capital e de renda da cidade nas áreas onde se situam as camadas mais privilegiadas da população. Além do mais, utilizando projeções normativas ideais, os planos não conseguem articular a produção real da cidade e seus vários agentes públicos e privados.

As perspectivas de implementação de uma verdadeira reforma urbana no país, estão intimamente relacionadas com os acúmulos obtidos nos processos constituintes federal, estadual e das leis orgânicas municipais, quando se afirmaram as concepções de função social da cidade e da propriedade, de gestão democrática da cidade e quando se discutiu uma quantidade considerável de instrumentos urbanísticos de intervenção.¹⁰⁹

Em relação aos planos diretores, incluindo o de Porto Alegre, comentam que estes estão perfeitamente inseridos na lógica que perpetua a desigualdade e a exclusão. Com relação ao Conselho do Plano Diretor previsto pelo 1º PDDU, o consideram não representativo da maioria dos segmentos sociais. O plano diretor de Porto Alegre não está adequado aos novos mecanismos e instrumentos da Reforma Urbana previstos nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica, sendo, portanto, necessária a elaboração de outro, concebido como uma nova forma de gestão urbana.

¹⁰⁸ Ibidem, p.3-4.

¹⁰⁹ Comentando sobre os instrumentos urbanísticos de intervenção em áreas públicas e privadas citam o usucapião especial urbano, o solo criado, a lei dos loteamentos irregulares e clandestinos, as áreas especiais de interesse social, a concessão do direito real de uso, o banco de terras e o Fundo Municipal de Desenvolvimento. Estes e outros por eles denominados de instrumentos jurídicos e políticos como a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, as taxas diferenciadas por zona, o uso usucapião urbano, a contribuição de melhoria, o Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo inclusive no tempo são arrolados como disponíveis para concretizar uma política urbana.

Registram ainda que para se avançar numa política de Reforma Urbana são necessários instrumentos e mecanismos jurídicos e tributários assim como um modo de planejamento e de gestão que possibilitem a descentralização do poder, com a conseqüente qualificação do processo de tomada de decisão. Isto inclui a abertura dos mais variados espaços para a representação dos diversos interesses e a participação da sociedade nos destinos da cidade.

Adequado aos novos instrumentos urbanísticos e fiscais indutores de desenvolvimento e reforma urbana, um novo plano diretor, deverá considerar a distribuição da riqueza gerada pela produção da cidade e aspectos tais como: o direito à cidade e à função social da propriedade, através de mecanismos que impeçam a especulação urbana; a redefinição de um zoneamento que supere a visão funcionalista e homogeneizadora dos espaços urbanos; a diversidade social e a identidade dos territórios produzidos; a reversão da lógica da apropriação privada dos benefícios socialmente produzidos; a definição de políticas de incentivos à construção habitacional e à regularização fundiária e ainda um modelo de planejamento participativo, regional e local.

Com Prates e outros se conclui o tópico relacionado às manifestações das entidades selecionadas e se acrescentam conteúdos originados de documentos de professores universitários, também colaboradores do Projeto Cidade Constituinte.

Aproveitando a oportunidade do 1º Congresso da Cidade, o arquiteto Benamy Turkienicz, coordenador do trabalho, apresenta documento que reúne resultados parciais¹¹⁰ de estudos de um grupo de professores universitários da UFRGS e da Universidade Federal de Santa Catarina. O documento salienta que a reavaliação do 1º PDDU, como desdobramento do Projeto Cidade Constituinte, deverá se preocupar com a implementação de sistemas de aferição e controle do desenvolvimento urbano de Porto Alegre.

Esta proposta, bastante relacionada à questão dos instrumentos, discutida no Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano, passa a ser um dos desafios das discussões que se seguiram após 1993, pois as mudanças na forma de planejar estão muito associadas às possibilidades de criar novos instrumentos para o planejamento.

¹¹⁰ Turkienicz, Benamy. Conjunto de diretrizes encaminhadas ao 1º Congresso da Cidade em 1993 sob o título Avaliação do Plano Diretor - Instrumentos. sem páginas.

A continuidade deste trabalho¹¹¹ é posteriormente levada ao corpo técnico da SPM em março de 1994, quando novo documento distribuído¹¹² justifica a necessidade de metodologias para a avaliação da aplicação do plano diretor, fazendo considerações de ordem geral. O documento salienta que o plano diretor vigente em Porto Alegre, apesar das intenções e de todas as modificações, ao longo de quase vinte anos, não tem conseguido evitar disfunções. A defesa das proposições apresentadas está intimamente relacionada às críticas em relação à legislação urbanística em vigor.

*Não se pode (ou não se deve) incorrer nas tradicionais limitações originadas em dimensões particulares ou isoladas do desempenho da estrutura urbana. Prescrições ou normas urbanísticas não podem ignorar o conhecimento sobre cada área específica do conhecimento como também não podem fazer de uma ou de duas áreas do conhecimento suficiente informação para o embasamento de um sistema de controle do crescimento urbano.*¹¹³

Na valorização da modelagem de um sistema de apoio às decisões ao planejamento urbanístico, baseado no cruzamento de informações e parâmetros capazes de aferir impactos ambientais na questão da densificação urbana, fica expressa a opção de instrumento que poderá inovar em relação às práticas atuais.

*... na medida em que o sistema funciona a partir de parâmetros de desempenho, é bem provável que leve os arquitetos à maior experimentação na execução de projetos com resultados significativamente superiores que os atuais; que induza os incorporadores à estabelecer horizontes menos determinados (portanto mais flexíveis) na alocação de recursos de investidores da construção civil; dê ao sistema de planejamento a confiança de que suas regras de controle do crescimento urbano acompanham a evolução do conhecimento científico e interdisciplinar mais atualizado sendo portanto, suscetíveis de contestação e substituição - a qualquer momento - por outras mais adequadas, e, finalmente, ao isolar o conhecimento objetivo passível de ser aferido sobre características da estrutura urbana libere a imaginação criadora da administração municipal para potencializar o crescimento da cidade a partir de seu melhores atributos.*¹¹⁴

¹¹¹ Este trabalho foi apresentado sob o título Indicações Estratégicas para o Adensamento em Porto Alegre. Representa parcialmente conteúdo de estudo sobre adensamento contratado pelo SINDUSCON, o que gerou desconfianças no momento do início do processo de reformulação do 1º PDDU de que existisse, antes mesmo do processo de revisão se instalar como projeto, uma proposta pronta para um novo plano diretor.

¹¹² Turkienicz, Benamy; Lindau, L.A.; Senna, L.A.; Schnaide, F.; Pereira, F.O.R.; Anzolch, R. "Indicações Estratégicas para o adensamento de Porto Alegre. 1994. p.1-6.

¹¹³ Ibidem, p.2.

¹¹⁴ Ibidem, p.6.

Em palestra realizada para o Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano, o arquiteto Romulo Krafta¹¹⁵ se pronuncia sobre a noção de projeto estratégico, com uma abordagem diferenciada, mas igualmente relacionada à questão dos instrumentos para o planejamento. Na opinião do arquiteto, esta noção define projeto como *um conjunto de ações de transformações precisas, localizadas e finitas no tempo e no espaço, diferente de resoluções normativas, de incentivos indiretos, de regulamentos.*¹¹⁶

Assim, num projeto estratégico deve estar assegurado o envolvimento do poder público municipal em tomar a iniciativa, liderar os demais agentes econômicos e sociais e propor o caminho e a forma de atuação. Da mesma maneira, a noção de projeto estratégico implica, ainda, na sua consideração como:

- *ação localizada, porém com alcance e capacidade de gerar transformações na vida da cidade e dos cidadãos de forma abrangente, atingindo grandes quantidades de pessoas e instituições produtivas;*
- *ação integrada que considere o conjunto de estruturas urbanas incidentes e superpostas no espaço delimitado do projeto e proponha medidas de redefinição e rearticulação destas estruturas;*
- *efeito multiplicador, quer dizer, uma proposta que não se esgote nos limites do projeto mesmo, mas que encoraje e sugira continuidades, desdobramentos e novas adesões;*
- *efeito estruturador, quer dizer, geração de transformações qualitativas do conjunto urbano, re-encaminhamento do desenvolvimento urbano, re-centralização;*
- *exemplaridade, ou a emulação pelo exemplo.*¹¹⁷

Avaliando experiências de projetos já realizados em Porto Alegre, Krafta, lembra o quanto se caracterizaram, apesar dos grandes investimentos, pela abordagem setorial, deixando de considerar a questão do desenvolvimento urbano, segundo uma ótica mais abrangente¹¹⁸. E quanto aos instrumentos de implementação para uma atuação por projetos estratégicos, relaciona as seguintes possibilidades: consignação de empreendimentos à iniciativa privada, parcerias com a iniciativa privada e empresas mistas, lideradas pelo poder público municipal.

¹¹⁵ Krafta, Romulo. Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Palestra e texto apresentados no Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano no Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte. Porto Alegre, 1993b. p.1-14.

¹¹⁶ Ibidem, p.5.

¹¹⁷ Ibidem, p.5.

¹¹⁸ São exemplos disto, a abertura da Avenida Farrapos, os Projeto CURA (Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada), o projeto do Porto Seco e o dos Corredores de Transporte Coletivo.

E ao criticar o plano em vigor refere :

Ao formular um projeto formal e teórico para toda a cidade, o atual Plano Diretor constrói um cenário onde todas as oportunidades são, ao, mesmo tempo pré-figuradas mas não postas em uma perspectiva que contemple prazos, prioridades e meios de implementação. Assim “engessa” a cidade, retira da comunidade (população, profissionais, empresários) o poder de criar e retira de si mesmo, quer dizer da Prefeitura, a possibilidade de negociar benefícios e melhorias urbanas em troca de construir e localizar atividades.¹¹⁹

Conclui dizendo que projetos estratégicos *podem conter implicitamente uma nova maneira de entender o planejamento urbano.*¹²⁰ Assim, uma nova maneira de planejar pode estar baseada em procedimentos de negociação que levam aos denominados “*ganhos de planejamento*” (aspas e grifo do palestrante). Muito usados em outros países, estes procedimentos são considerados uma forma legítima e justa de planejamento e de redistribuição indireta da renda.

*Baseia-se no princípio de que as vantagens de localização urbana, bem como as decorrentes de infra-estruturas e serviços existentes no interior da cidade são de propriedade pública e devem beneficiar a todos.*¹²¹

O palestrante conclui sua palestra se posicionando a favor do avanço dos instrumentos de planejamento, com base num conjunto de técnicas para a avaliação de impacto, normas e procedimentos de negociação e liberdade para propor, ao invés de um conjunto de prescrições do tipo índice de aproveitamento, ocupação, altura e zoneamento.

Já os técnicos do planejamento municipal, ao elaborar um conjunto de contribuições, em 1993, definem, basicamente duas preocupações: a instrumentação para o processo de planejamento - complementando colocações de Turkienicz e Krafta e um conjunto de conteúdos, passíveis de alimentar a discussão sobre os enfoques e conceitos a para uma revisão do plano diretor.

¹¹⁹ Ibidem, p.13.

¹²⁰ Krafta, Romulo. Instrumentos de Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre, 1993b. Op.cit. p.13.

¹²¹ Ibidem, p.13.

Também quanto à instrumentação, Green e Hickel¹²² identificam os principais elementos que deveriam estar contidos na possível mudança de postura na condução do processo de planejamento; a necessidade de redefinição do papel do Estado - necessariamente democrático para imprimir um novo comportamento na gestão da cidade - e, em conseqüência, o estabelecimento de espaços de interlocução com a sociedade: *a criação de canais adequados de acesso e participação da população, capazes de incorporar os movimentos sociais, até mesmo aqueles ainda não-organizados.*¹²³

Destaca-se, igualmente, na contribuição de Green e Hickel, a discussão sobre o poder, vinculado ao Estado, ou à sociedade; a revisão de métodos e instrumentos de planejamento e o debate em torno do binômio participação x descentralização/regionalização.

Ao abordar instrumentos, Albano e Marasquin¹²⁴ discutem as possibilidades de encaminhar a questão do desenvolvimento urbano associada ao financiamento da cidade. Para que isto aconteça ressaltam duas necessidades básicas. A primeira, já referida por Green, Hickel e muitos dos palestrantes externos, diz respeito à redefinição do papel do poder público. A segunda é a necessidade de reconceituar o instrumento plano diretor. Assim, se por um lado seria desejável um poder público articulador de melhorias urbanas, condutor de um planejamento estratégico e negociado, alicerçado em uma maior participação social, por outro, o instrumento plano diretor precisaria incorporar a noção de flexibilidade, com possibilidade de avaliação e realimentação permanentes, representando a contraposição às formas de atuação do planejamento tradicional, bastante criticado pela extrema racionalidade e rigidez dos dispositivos legais.

O plano diretor reconceituado deveria, portanto, vir acompanhado de instrumentos auxiliares, capazes de avançar para a viabilização de atuações na cidade, através das denominadas na ocasião de “ações compartilhadas e operações

¹²² Green, Eliane D'Arrigo; Hickel, Humberto. Gestão Democrática da Cidade: Participação/Descentralização 1993. p.1-8.

¹²³ Ibidem, p.3.

consorciadas”¹²⁵, posteriormente assumidas na proposta do 2º PDDUA como “operações concertadas”.

Objetivando reconhecer a diversidade urbana, na preocupação com instrumentos deverão ser incluídas as noções de padrões diferenciados e a figura do projeto urbano, além do pressuposto referido por Ebbesen e outros¹²⁶ nos debates de 1993, no que diz respeito à perspectiva de “planejar pela proposição”.

Inclui-se, assim, a questão da preservação do patrimônio ambiental que desvela a trágica situação das áreas de preservação, problema não só de Porto Alegre, mas de todas as grandes cidades brasileiras, sobre a qual falam Ebbesen e outros:

Todos os instrumentos legais referentes ao ambiente natural, embora ferramentas úteis na eliminação dos efeitos predatórios da ocupação do espaço urbano por empreendimentos imobiliários regularmente aprovados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tem sido incapazes de garantir a utilização adequada de fração significativa do território municipal (urbano e rural) onde age a irregularidade, a clandestinidade e onde uma parcela da população em busca da solução para a moradia.¹²⁷

O “planejar pela proposição” deve ser uma contrapartida ao “planejar pela proibição”, até então uma atitude muito presente na atuação dos organismos responsáveis pela preservação. Esta perspectiva possibilita a viabilização de projetos ambientais regionais que ao longo das discussões são incorporadas na figura do “projeto especial”.

Por sua vez, Cé¹²⁸ chama a atenção para a defasagem entre as disposições do 1º PDDU e a realidade. Discute questões bastante específicas da regulação do solo privado - a densidade e o índice de aproveitamento - e avança colocando preocupações de

¹²⁴ Albano, Maria Tereza Fortini; Marasquin, Marilu. Instrumentos de Desenvolvimento Urbano: Novas Abordagens para Discussão. 1993. p.1-13.

¹²⁵ Nesta discussão aparece de forma bastante evidente aquilo que passa a ser um dos desafios da nova forma de planejar ou seja a idéia de viabilizar a cidade através de ações que envolvam o público e o privado, articuladas com base no interesse coletivo. A noção de ação compartilhada ou consorciada se origina em Porto Alegre nas discussões desenvolvidas sobre instrumentos que têm seu marco no instrumento operação interligada adotado em São Paulo a partir da Administração Jânio Quadros.

¹²⁶ Ebbesen, Ligia Klein; Pavlick, Inez Maria; Rigotti, Luiz Fernando. Preservação do Patrimônio Ambiental de Porto Alegre. 1993. p.1-8.

¹²⁷ Ibidem, p.4-5.

¹²⁸ Cé, Roberto. Diretrizes para uma Cidade Sustentável. 1993. p.1-12.

ordem mais geral sobre a questão do planejamento e plano diretor. Introduce aspectos, que na sua opinião, devem ser considerados para que se alcance uma cidade sustentável: o reconhecimento da diversidade urbana em termos sócio-econômicos e espaciais; a consideração sobre as possibilidades de revitalização urbana, em conjunto com o reconhecimento sobre a existência de vazios e de áreas subutilizadas ou degradadas; a busca da qualidade de vida, envolvendo o consumo de energia, o desenho e os custos de produção da cidade e, ainda, a mobilidade urbana, com suas inter-relações - estrutura viária, acessibilidade e transporte coletivo.

Alguns argumentos de Cé são compatíveis com os de Turkienicz, em trabalho apresentado à SPM em 1994.

Ao chamar a atenção, por exemplo, para as *disfunções ou paradoxos*¹²⁹ na ocupação dos quase 500 Km² de superfície da cidade, Turkienicz se refere à existência de vazios urbanos junto à cidade estruturada, à perda de população e ao deterioramento de áreas próximas ao centro principal da cidade, contrastando com a progressiva expansão para a periferia de novas densificações por loteamentos habitacionais.

Para Turkienicz, urge que o município implemente uma política de adensamento para possibilitar, de forma estratégica, a volta da população para as áreas dotadas de infra-estrutura, otimizando o investimento público instalado.

Uma política que estimule através de planos e projetos a configuração de uma cidade mais compacta e menos dispersa, de uma cidade mais racional, mais “inteligente” (sic) e portanto com menos desperdícios, de uma cidade mais democrática no acesso aos benefícios da urbanização e menos elitizante na ocupação do solo urbano.

*Compacidade envolve adensamento. Da mesma maneira que a dispersão, o adensamento pode causar efeitos perversos. Para adensar portanto é necessário ter cuidados: com o solo, com o sol, com a luz natural, com a acessibilidade, com a paisagem urbana e as atividades nela a serem estruturadas. Para tornar o cuidado efetivo toda a cidade deve ter uma avaliação científica, sistemática e multidisciplinar dos efeitos do seu adensamento.*¹³⁰

¹²⁹ Turkienicz, Benamy; Lindau, L.A.; Senna, L.A.; Schnaide, F.; Pereira, F.O.R; Anzolch, R. Indicações Estratégicas para o adensamento de Porto Alegre. Op.cit.1994, p.1.

¹³⁰ Ibidem, p.2.

Em texto sobre a questão da policentralidade e multifuncionalidade Botta¹³¹ resume aquilo que seria parte essencial da reflexão do Projeto Cidade Constituinte para os técnicos do planejamento, aqui entendidos como profissionais da SPM em 1993.

*... uma postura de planejamento mais ágil e enxuta, o detalhamento de projetos parciais que exerçam o papel de estratégias de desenvolvimento urbano (semente há tanto tempo lançada !), a retomada urgente das questões de circulação urbana, transbordos e sistema viário, as regras de ocupação e o desenho urbano...*¹³²

Além de reforçar os conceitos de cidade policêntrica e miscigenada - idéias estruturadoras da concepção de cidade a ser proposta - Botta também reitera a convicção de uma cidade que deve se construir através de parcerias, *otimizando espaços públicos e privados para uso coletivo*.¹³³

Outro vetor estruturante das discussões sobre a cidade é a problemática do espaço público. Abordada entre os técnicos por Albano e Hickel¹³⁴, consagra um discurso de grande atualidade na revisão dos conteúdos e das prioridades do planejamento urbano. A conscientização sobre a importância do espaço público e sua relação com o privado foi, sem sombra de dúvida, uma das grandes preocupações do debate sobre os destinos da cidade. Posteriormente, no momento da formulação do 2º PDDUA, estas idéias foram incorporadas pela Estratégia de Estruturação Urbana.

Se é verdade que o espaço privado assume diferentes configurações a partir de múltiplas intervenções pontuais ao longo do tempo, o espaço público constitui a parcela com mais características de permanência, representando interação e integração por excelência. É através dele que ocorre a maior quantidade dos fluxos não só de matéria, mas de energia e comunicação. Apesar disso a tradição em regulamentar, de preferência o espaço privado, levou a uma espécie de esquecimento do espaço coletivo, hoje carente de “republicização”.¹³⁵

¹³¹ Botta, Ligia Maria Bergamaschi. Policentralidade e Multifuncionalidade: Uma Pequena Contribuição Subsidiária para Debates. 1993. p.1-19.

¹³² Ibidem, p.3.

¹³³ Ibidem, p.10.

¹³⁴ Albano, Maria Tereza Fortini; Hickel, Humberto. Espaços Abertos: Subsídios para Discussão. 1993. p.1-23.

¹³⁵ A palavra republicização se encontra entre aspas para dar ênfase a uma crítica sucessivas vezes formulada pelos palestrantes do Projeto Cidade Constituinte, se referindo à morte dos espaços públicos

Com o destaque à importância de valorização da dimensão pública da cidade, entre as prioridades dos conteúdos que se referem ao planejamento urbano, se encerram as principais contribuições dos técnicos, representantes da Universidade ou profissionais da SPM.

4.4- Síntese dos Documentos Finais dos Grupos de Trabalho

As sínteses dos documentos finais¹³⁶ produzidas pelos quatro grupos de trabalho mostram a essência das discussões de 1993. Encerram, portanto, as atividades desenvolvidas até o 1º Congresso da Cidade e preparam os desdobramentos do projeto.

Extremamente marcadas pelo somatório das participações de todos aqueles que estiveram presentes no processo que se estabeleceu desde o início de 1993, as conclusões expressas pelos grupos de trabalho são discursivas, genéricas e ainda incluem críticas.

O Grupo de Trabalho “Reforma e Desenvolvimento Urbano”¹³⁷ organizou suas atividades a partir da abordagem de três subtemas, com discussões em grupos específicos sobre “Identidade da Cidade”, “Gestão da Cidade” e “Instrumentos e Uso do Solo”.

como consequência da morte da dimensão pública da vida e também à privatização de muitos espaços que por excelência seriam para o uso coletivo numa outra perspectiva.

¹³⁶Estes documentos representam o acúmulo das discussões realizadas nos grupos Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade, caracterizando a produção, que antecedeu a elaboração das diretrizes encaminhadas ao 1º Congresso da Cidade em dezembro de 1993. Especificamente com relação ao tema Circulação e Transporte, o documento apresentado é fruto de um seminário interno da direção da Secretaria Municipal dos Transportes, realizado em 7/10/93, não tendo portanto autoria do grupo de trabalho desta área. Os diversos conteúdos foram discutidos vinculados às seguintes coordenações:

Reforma e Desenvolvimento Urbano, com uma coordenação subdividida em três coordenadas pelo arquiteto Paulo Reyes (Identidade da Cidade), arquiteta Alexandra Reschke (Gestão da Cidade) e arquiteto Roberto Cé (Instrumentos e Uso do Solo); **Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade**, coordenados respectivamente pelo arquiteto Antonio Carlos Miranda, pelo sociólogo Álvaro Magalhães e pelo economista José Antonio Fialho Alonso.

Por fim, é significativo dizer que de todos estes nomes o único que ainda se mantém vinculado à administração municipal nesta data (dezembro de 1999) é o arquiteto Roberto Cé, funcionário do quadro da Prefeitura Municipal.

¹³⁷ Reschke, Alexandra; Reyes, Paulo. “Reforma e Desenvolvimento Urbano: Uma Contribuição para o Debate”. 1993, p.1-12.

No documento elaborado como subsidiário ao debate do Projeto Cidade Constituinte, o subtema “Identidade da Cidade” introduziu uma reflexão sobre a origem e o crescimento de Porto Alegre¹³⁸, ressaltando a alteração significativa nas relações entre os espaços públicos e os privados.

Os espaços de uso coletivo não recebem o tratamento necessário e são os espaços que surgem como alternativa de localização na cidade para o crescente contingente de excluídos da cidade “legal” e porque não dizer da cidade “ideal”. (aspas dos autores)

O modelo modernista faliu. Prometeu uma cidade do progresso, da indústria, da farta oferta de empregos, do “Bem Estar” (sic), do lugar para todos em igualdade de condições e de consumo. As expectativas foram frustradas.¹³⁹

A identidade da cidade deve incorporar a perspectiva de valorização de seus referenciais, quer públicos ou privados, portanto a cidade deve buscar através de investimentos estratégicos em infra-estrutura cultural, a revalorização de seu centro histórico, o resgate do Guaíba para a população, o fortalecimento de sua relação com a região metropolitana e Cone Sul, além do desenvolvimento de ações que propiciem a valorização das diversidades locais.

Quanto ao subtema “Gestão da Cidade”, o documento critica o modelo de planejamento praticado desde a década de 50, que tinha como grande instrumento o plano diretor, cujo planejamento *baseava-se no conceito de isonomia, de igualdade entre os cidadãos*¹⁴⁰

Para garantir esta suposta igualdade e a harmonização de todas as suas funções, o plano diretor por ser um objeto compreensível, cientificamente estudado, poderia fazer surgir propostas cientificamente aplicáveis para controlar as dificuldades, problemas e conflitos.

¹³⁸ Nesta reflexão foram referidas as alterações que a cidade viveu ao longo de sua história desde o momento em que passou de uma pequena cidade em harmonia com o ambiente, para uma cidade de maior porte que se expandiu para além das muralhas que marcavam seus limites iniciais. Como parte desta reflexão, o entendimento de que a partir de 1845 a cidade passa a apresentar uma relação centro-bairro mais definida, intensificada posteriormente, no início do século XX com a consolidação das ligações viárias entre o antigo centro e os bairros que foram surgindo. Inspirado no ideário urbanístico moderno, o plano da metade do século, de grande importância, apresentou leis de zoneamento e propostas de grandes estruturas viárias formadas por artérias radiais e vias perimetrais.

¹³⁹ Reschke, Alexandra; Reyes, Paulo. Reforma e Desenvolvimento Urbano: Uma Contribuição para o Debate. Op.cit 1993, p.3.

¹⁴⁰ Ibidem, p.6.

*... não havendo interlocutores ao nível da sociedade civil, o Estado assumiu a total responsabilidade pela elaboração e implantação do processo de planejamento.*¹⁴¹

Nesta crítica estava implícita a idéia de que novas formas de gestão deveriam incorporar novos paradigmas e que estes passavam por desmistificar o planejamento como algo de restrita competência técnica e do Estado. Assim, dever-se-ia envolver *o maior número possível de interlocutores que se façam autores do planejamento urbano.*

*Entendeu-se que a democratização do Estado passa sim pela abertura de canais de participação, porém dentro de um processo que seja acompanhado pela crescente organização da sociedade civil, portanto pela apropriação que ela faça do canal aberto.*¹⁴²

A mensagem principal do subtema Gestão da Cidade, reforçou a temática da participação e a da descentralização. Neste sentido, o próprio Projeto Cidade Constituinte é definido como oportunidade sem precedentes de propiciar a radicalização da democracia, envolvendo um número cada vez maior de atores na experiência de pensar a cidade de forma global e permanente.

*Ao abrir canais de participação, estabelecer formas reais de para que a população participe da gestão, pensar globalmente a cidade através do Cidade Constituinte e investir na descentralização, estamos de fato fortalecendo os diferentes atores através de todos os mecanismos*¹⁴³

Para que estes objetivos sejam alcançados o Estado deve assumir o papel de “estabelecedor de negociações” . Ao colocar entre aspas esta expressão, os autores do documento reforçam as idéias a seguir explicitadas:

Não um Estado neutro, mas um agente efetivo da construção de uma hegemonia democrática. Não um Estado provedor ou planejador, mas o gerenciador.

*Precisamos entendê-lo como o responsável por facilitar o diálogo no conflito, no sentido de que, através da negociação, os diferentes atores contratem saídas para a cidade.*¹⁴⁴

O terceiro dos subtemas, “Instrumentos e Uso do Solo”, define como marco de uma nova fase a Constituição Federal de 1988, através da qual surge a necessidade de

¹⁴¹ Ibidem, p.6.

¹⁴² Ibidem, p.6.

¹⁴³ Ibidem, p.9.

¹⁴⁴ Ibidem, p.9.

formular uma política de desenvolvimento urbano que tenha por objetivo “ ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Assim, o conteúdo da Constituição Federal de 1988 potencializa uma discussão mais abrangente sobre planos diretores e sobre a incorporação de novos instrumentos capazes de representar uma política de reforma urbana. A busca de novas formas de gestão aparecem associadas às as idéias de negociação, de pactos e de um planejamento mais estratégico.

Numa nova perspectiva, questões como a da ociosidade de imóveis vazios na cidade estruturada, levava à possibilidade de discutir instrumentos urbanísticos, prevendo a taxaçoão progressiva dos que se mantinham desocupados ou a obrigatoriedade de sua ocupação por edificações. Da mesma forma, a questão do parcelamento do solo se discutia a partir de uma possível viabilização, segundo padrões diferenciados ou através da idéia de urbanização progressiva no tempo. Além destes, tornaram-se relevantes os que tratavam da problemática das denominadas Áreas Especiais de Interesse Social, das possibilidades de regularização fundiária e demais instrumentos englobando o solo criado, as operações consorciadas e as operações interligadas. Na discussão destes últimos é que se identificavam as oportunidades de incorporação da iniciativa privada como parceira do poder público na construção de uma nova realidade espacial e social.

Observa-se na discussão que envolve o Movimento de Reforma Urbana - destacado na introdução deste trabalho, como um dos mais organizados no sentido de provocar a reformulação do 1º PDDU - uma ampla pauta de encaminhamentos, estreitamente relacionada com a necessidade de reformulação do plano diretor da cidade.

Muitos destes conteúdos que, aparentemente, não passavam de discurso em 1993, foram, aos poucos incorporados pela legislação municipal de Porto Alegre, mesmo antes da formulação do 2º PDDUA, e representaram um dos impulsos definitivos para o seu encaminhamento a partir de 1995.

Sobre a necessidade de mudanças associada ao contexto pós-constituição de 1988, o documento do grupo de trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano, assim se expressa:

... precisamos intervir na dinâmica urbana com instrumentos que permitam esta negociação, substituindo a prática normativa dos planos tradicionais por uma flexibilidade capaz de gerar melhorias urbanas articuladas pelo poder público e controladas por este em conjunto com a sociedade.

*O pano de fundo deste cenário não é outro senão que a cidade cumpra a sua função social, ou seja, que a cidade seja a materialização do desejo de cada individualidade de se ver reconhecida e incluída . A base para isto é que a cidade cumpra a sua função social.*¹⁴⁵

Passando-se agora para o Grupo de Trabalho “Circulação e Transportes”, o documento¹⁴⁶ identificado sobre esta temática, sintetiza uma série de reflexões, um diagnóstico e um conjunto de proposições para atuação futura da Secretaria Municipal dos Transportes-SMT.

Na reflexão desenvolvida, o documento denuncia a forma como foram decididas, em muitos momentos, as grandes obras realizadas nas principais cidades brasileiras e destaca que *a lógica da construção e ocupação do urbano sempre obedeceu muito mais à razão do capital do que a otimização da infra-estrutura disponível.*¹⁴⁷

Além das denúncias, apresenta, em três eixos básicos, uma estratégia de atuação para a circulação e transporte que associa para o futuro de Porto Alegre: a Reforma e o Desenvolvimento Urbano, o Desenvolvimento Econômico e as Ações Setoriais Específicas.

*Entendido o transporte como atividade ao mesmo tempo meio, de indução de crescimento, de estruturação do espaço e de criação de novas e velhas oportunidades econômicas e sociais no espaço urbano, deverão as propostas do setor tanto se subordinarem às medidas voltadas à construção de novos ordenamentos territoriais e econômicos da cidade como organizar a construção de uma nova lógica à circulação de pessoas e veículos.*¹⁴⁸

¹⁴⁵ Ibidem, p.10.

¹⁴⁶ Trata-se de documento com o título Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, GT- Circulação e Transporte. 1993. p.1-16.

¹⁴⁷ Ibidem, p.6.

¹⁴⁸ Ibidem, p.8.

E complementa:

A grande mudança entretanto deverá ser obtida através das medidas voltadas a reduzir necessidades da macro acessibilidade. Com a especialização de algumas áreas e a criação de ilhas com maior autonomia em diferentes bairros e frações do território, deverá se buscar o atendimento dos três eixos básicos da estratégia. Quanto mais autônomo o bairro ou região no tocante à serviços, equipamentos e infra-estrutura, menores serão também as necessidades de grandes deslocamentos de seus habitantes e trabalhadores vinculados aos empregos locais.¹⁴⁹

Referindo-se à necessidade de construção de novos paradigmas, enfatiza que estes devem romper com a lógica da supremacia do automóvel e com a lógica da reprodução desordenada e sem critérios do capital privado. Portanto, é preciso romper com a lógica da marginalização excludente de seres humanos sem cidadania e ainda com a lógica da cidade ilegal financiando a cidade legal. E para que novos novos paradigmas sejam construídos enumeram alguns pontos de importância fundamental. Entre estes se destacam:

- a necessidade de um papel mais propositivo e regulador para o poder público no sentido de garantir a supremacia do interesse público sobre o privado;
- a redefinição das legislações e ações das organizações públicas e privadas que atuam na estruturação da cidade com vistas à valorização do espaço urbano para o cidadão, quer seja morador pedestre ou usuário do transporte coletivo;
- a recriação do papel da iniciativa privada a fim de integrá-la aos interesses de uma proposta de desenvolvimento auto-sustentado da cidade e à melhoria da qualidade de vida.

Para finalizar citam as medidas a serem adotadas pela SMT nos próximos anos, as quais definem um plano de ações setoriais para viabilizar o discurso praticado no documento, independente do Projeto Cidade Constituinte.

O documento do Grupo de Trabalho “Desenvolvimento Econômico”¹⁵⁰ apresenta diretrizes que afirmam a necessidade de uma postura política da

¹⁴⁹ Ibidem, p.8.

¹⁵⁰ Este trabalho, apesar de não estar datado nem assinado é produto das discussões desenvolvidas durante o ano de 1993 pelo GT Desenvolvimento Econômico. Está apresentado com a seguinte

Administração Popular para construir *uma estratégia democrática de desenvolvimento econômico da cidade*, com ação indutora e reguladora do crescimento econômico que inclua trabalhadores, representantes da iniciativa privada, do movimento comunitário ou mesmo os excluídos. Da mesma forma deverá representar *também uma contraposição política à proposta liberal de Estado mínimo*.¹⁵¹

Conclui que Porto Alegre, com 60,5% dos empregos da Região Metropolitana, ainda comporta uma atividade industrial importante, tanto pela presença de indústrias tradicionais, que não enfrentam problemas de expansão, quanto pelo conjunto de pequenas e médias empresas adequadas ao adensamento urbano, especialmente as intensivas em conhecimento e de alta produtividade de mão-de-obra, que aproveitam certas externalidades que a cidade oferece. Assim, a proximidade às universidades e aos centros de pesquisa, as facilidades de comunicação e a possibilidade de contar com serviços auxiliares são fatores que beneficiam um grupo importante de empresas.

Uma política de desenvolvimento econômico para esta cidade inclui, ainda, a valorização de potencialidades relacionadas à formação de uma imagem de cidade atrativa para investimentos, inclusive relacionados ao turismo. Uma capacidade de trabalho e produção que coloca Porto Alegre em condições de ser promovida dentro e fora dos limites do Estado deve garantir o seu caráter de centro de decisão política, administrativa e financeira que atualmente já possui.

Por último, entra-se nos conteúdos tratados pelo Grupo de Trabalho “Financiamento da Cidade”¹⁵². Em dois documentos básicos, este grupo relata o conteúdo de suas atividades durante o ano de 1993.

O primeiro deles, estruturado em duas partes contém o histórico da economia de Porto Alegre, cujos custos urbanos, privados, públicos ou não monetários, dependem do

caracterização: GT Desenvolvimento Econômico, Cidade Constituinte - Porto Alegre Mais, Relato Sintético e Diretrizes para uma Gestão Política da Economia da Cidade. 1993. p.1-17.

¹⁵¹ Ibidem, p.2.

¹⁵² Estes documentos básicos, apesar de não estarem datados nem assinados, são produto das discussões desenvolvidas durante o ano de 1993 pelo GT Financiamento da Cidade. Se apresentam com os títulos Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, Diagnóstico Geral sobre a Questão do Financiamento dos Custos Urbanos em Porto Alegre (p.1-21) e Propostas de Diretrizes do Governo Municipal para Elevar o Volume de Recursos Necessários ao Financiamento dos Custos Públicos da Cidade. (p.1-7)

tamanho, da complexidade e da morfologia urbana. Constata que o governo local de Porto Alegre sofreu ao longo das últimas décadas, perda relativa de recursos financeiros para o financiamento dos custos públicos do crescimento urbano. Assim, com a certeza de que as possíveis soluções não poderiam estar baseadas nos mecanismos tradicionais de financiamento, discutem outras modalidades de mobilização de recursos envolvendo interesses públicos e privados na construção da cidade. Para tanto, no âmbito do Projeto Cidade Constituinte, o desafio era o de avaliar novas possibilidades de financiamento da cidade, considerando experiências em desenvolvimento não só em cidades de outros países como no próprio Brasil.

O segundo documento relaciona as propostas que envolvem, entre outros aspectos, a criação de uma Unidade Financeira Municipal e com uma nova visão para a tributação municipal, considerando-se o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, o Imposto Predial e Territorial Urbano, o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos, a Taxa de Lixo, propostas para a área da saúde e ações conjuntas Governo-Iniciativa Privada. Neste último item estariam as idéias de cidade que se constrói através de parcerias público-privadas com projetos estratégicos e operações consorciadas.

Com as colocações dos grupos de trabalho de 1993, se conclui o conjunto de subsídios considerados fundamentais para levar a um segundo patamar de especulações, este processo de busca dos indícios que propiciaram a formulação do 2º PDDUA

4.5 - Considerações Parciais

As fontes referidas neste Capítulo 4 apresentam, desde 1993, como se pode observar, com diferentes graus de profundidade, os conteúdos que contém os principais elementos necessários à formulação de uma nova estratégia para o planejar urbano. Apresentadas sob a forma de fragmentos, caracterizam, num primeiro momento, um marco referencial para a montagem do futuro projeto de reformulação do 1º PDDU.

Como regra geral, é possível concluir que há uma convergência e uma complementariedade no conteúdo dos diversos discursos. Da sua justaposição - recurso

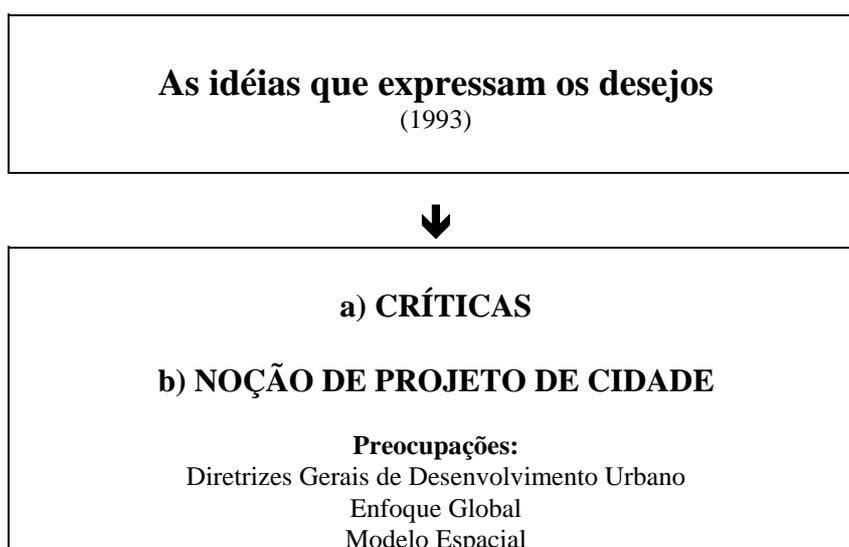
metodológico adotado para esta dissertação - e da comparação dos mesmos entre si, é possível identificar, apesar dos alertas de algumas entidades, um forte componente de mudança no conjunto das idéias.¹⁵³

A possibilidade de mudança referida está essencialmente associada às críticas, às preocupações e aos alertas formulados pela pluralidade dos atores envolvidos nas atividades desenvolvidas em 1993, pois, ao mesmo tempo em que demonstram contrariedade às concepções, às práticas e aos procedimentos utilizados pelo planejamento e pelos planos das últimas décadas, também apresentam em contrapartida, uma noção diferenciada de projeto de cidade, apoiado em uma perspectiva de ação estratégica e em novas formas de gestão, com ênfase na participação social.

Assim, diante de uma aparente maturidade para uma mudança de posturas, portanto, diante de uma situação de estímulo à mudança de mentalidade, se identificam os elementos estruturadores do discurso praticado que, posteriormente, representarão a espinha dorsal da estruturação do 2º PDDUA. Estes elementos estão relacionados no Quadro 2, a seguir apresentado.

Quadro 2

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO 2º PDDUA



¹⁵³ Registramos que através dos depoimentos, entidades como o IAB, em conjunto com o Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, fazem ressalvas quanto a alguns dos encaminhamentos do ano de 1993. Destacam, por exemplo, que através de um projeto deste tipo, não se poderia abandonar a história precedente do planejamento em Porto Alegre.

c) NOÇÃO DE ASPECTOS DE GESTÃO

Preocupações:
Democratização
Papel do Estado
Instrumentação

d) ALERTAS



DIRETRIZES PARA PORTO ALEGRE

9 eixos estruturantes do projeto de cidade

Fonte: Discursos de 1993 - Projeto Cidade Constituinte

Embora não tenham sido abordados todos os aspectos que passaram a integrar o 2º PDDUA¹⁵⁴, poder-se-ia dizer que em 1993 foram lançadas as bases do futuro plano da cidade. Num contexto de projeto participativo se legitimou a diretriz de reformulação do plano da cidade, objetivo há tanto tempo perseguido e bastante difícil de encaminhar.

Apesar de não se ter avançado no detalhe, ficaram marcadas as posições dos principais atores envolvidos na construção da cidade, que a partir deste momento permaneceram em estado de observação em relação à continuidade do processo.

Entretanto, cabe registrar, que este discurso, aparentemente consensual, enquanto expressão dos “desejos”, na continuidade do processo, e na medida em que os trabalhos se tornaram mais específicos foi, aos poucos, diminuindo sua capacidade de sustentação. Ao enfrentar algumas resistências adquiriu também componentes típicos de uma atitude conservadora.

É importante dizer que, a partir de 1994, quando o Cidade Constituinte deixa de ser um projeto do conjunto do Governo para ser um projeto da SPM, deixa de ter a mesma força política que teve durante o ano de 1993, o que pode justificar algumas dificuldades de articulação que o projeto de reformulação do 1º PDDU teve com o centro do governo e com as demais secretarias.

A seguir, no Capítulo 5, além da sistematização dos resultados do trabalho de 1993, mostra-se uma visão da continuidade do processo, salientando aspectos metodológicos do seu desenvolvimento, a síntese da concepção do plano enviado à Câmara Municipal e suas principais repercussões, a partir de setembro de 1996, quando um enorme número de críticas reinicia um novo ciclo do processo.

¹⁵⁴ A questão da morfologia das edificações, por exemplo, que ganha muita importância nas discussões de 1995 a 1997, existe apenas de forma indireta em algumas das diretrizes de 1993.

5 - A CIDADE DO DESEJO MEDIADA PELA CIDADE DO POSSÍVEL

5.1 - Introdução

O entendimento de como se chegou à formulação de um projeto de “cidade do possível”, passa, segundo opção deste trabalho, necessariamente pela síntese dos conteúdos discutidos e pela compreensão do processo metodológico vivido a partir de 1993. Desta forma, neste capítulo, tratar-se-á de conteúdo e processo de modo a fechar o ciclo que propiciou a formulação do 2º PDDUA.

Inicia-se com a sistematização dos conteúdos discutidos em 1993, agora agrupados em função dos aspectos apresentados no Quadro 2 que conclui o capítulo anterior. Desta forma, através de elaboração técnica, se pretende, desde já, associar os principais elementos do discurso, com o que foi no tempo, a formulação do 2º PDDUA.

A seguir expõe-se as “Diretrizes para Porto Alegre”, que podem ser observadas sob duas óticas diferenciadas. Na primeira, através de definição que envolve a globalidade dos “desejos”, uma elaboração do próprio governo, identifica as linhas mestras de uma estratégia de desenvolvimento urbano, classificando em 9 eixos as 224 propostas apresentadas em 1993 sob a forma de diretrizes, programas, projetos, ações ou recomendações; na segunda, a reunião destes mesmos conteúdos, apresentada sob a forma de Temáticas Predominantes, também visando a associação e a aproximação com os resultados que envolvem a formulação do 2º PDDUA, a partir de estratégias.

Por fim, passando pelos conteúdos que expressam a concepção do “2º PDDUA possível”, já como um documento acabado e enviado à Câmara Municipal, em setembro de 1996, chega-se às discussões que mostram as repercussões não só desta proposição,

mas também da versão apresentada, como uma segunda formulação, em novembro de 1997.

5.1 - Síntese das Críticas, das Preocupações e dos Alertas

Uma sobrevoada atenta pelo conjunto de idéias que caracterizou o discurso de 1993, permite identificar algumas questões bastante relacionadas entre si, e que se agrupam em quatro conjuntos de conteúdos principais: “Críticas”, “Noção de Projeto de Cidade”, “Noção de Aspectos de Gestão” e “Alertas”.

a) Apresentadas de forma bastante geral, em primeiro lugar estão as “Críticas”, ao processo de planejamento e à sua prática nas últimas décadas. Expressas no Quadro 3 sob a forma de síntese e, na medida do possível, com a linguagem em que foram formuladas, revelam, na sua essência, uma contrariedade à rigidez, à abstração, à idéia de modelo como algo acabado, às estruturas de poder e de tomada de decisão centralizadas, à falta de discussão dos planos diretores, ao planejamento como algo de restrita competência técnica e do Estado e a toda uma história transcorrida, que hoje se busca repensar com novas utopias.

b) Em segundo lugar, como alternativa estratégica para a mudança de prática, comparece, através de uma formulação diferenciada, a “Noção de Projeto de Cidade”. Para efeitos de melhor compreensão, vem classificada em três tipos de preocupação: “Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano”, “Enfoque Global” e “Modelo Espacial”.

As “Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano”, bastante marcadas pelo discurso dos palestrantes de Barcelona¹, transcendem aos aspectos predominantemente espaciais, alterando a base do discurso tradicional.²

Quadro 3

¹ Ao tratar de questões tais como, “cidade atrativa e competitiva, com estratégia para se financiar, articulada à região, cidade descentralizada, que articula a parceria público-privada”, os 9 eixos que definem as linhas mestras de uma estratégia de desenvolvimento para a cidade de Porto Alegre, praticamente incorporam o discurso realizado pelos palestrantes de Barcelona.

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CRÍTICAS

(1993)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • ao modelo espacial de cidades pouco densas, com prédios baixos e soltos no meio do terreno; • ao modelo saudável de cidade higiênica; • à lógica da ocupação do solo urbano que sempre obedeceu mais a uma razão do capital; • à busca de uma cidade ideal como algo que contém muitas limitações; • aos planejadores, como donos de uma verdade científica incontestável; • à centralização das estruturas de poder e de tomada de decisão; • à defasagem dos planos em relação às dinâmicas econômicas; • à morte progressiva dos espaços públicos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • ao plano, como um instrumento que leva à ilegalidade apesar do aparato legal existente; • aos planos, como propiciadores de atitudes passivas e controladoras frente à realidade; • aos planos, como limitadores da criatividade; • aos planos, como instrumentos que ignoram a complexidade; • aos planos, como instrumentos incompreensíveis e associados a um urbanismo abstrato e totalizador; • à pretensão dos planos em se estruturar como instrumentos que definem tudo, mas que não garantem, a viabilização das proposições. |
| <ul style="list-style-type: none"> • ao planejamento, que trabalha com modelos acabados de cidade; • ao planejamento, que se baseia no conceito de isonomia e de igualdade entre os cidadãos; • ao planejamento, que trabalha com padrões quantitativos como fator de mascaramento da realidade; • ao planejamento, que trabalha com padrões homogêneos para situações extremamente diferenciadas; • ao planejamento, com visão autoritária, retrógrada, inflexível e incapaz de absorver a renovação; • ao planejamento, que pretende controlar problemas, dificuldades e conflitos através de propostas cientificamente aplicáveis; • à rigidez e à abstração do planejamento e de sua prática; • à falta de reflexão do planejamento sob o ponto de vista do poder; • ao planejamento, sem interlocutores na sociedade civil; • ao planejamento, que trabalha com uma visão setorialista; • ao planejamento, como algo de restrita competência técnica e do Estado. |

Fonte: Discursos de 1993

² Por discurso tradicional se entende aqui aquele que comparece explicitado nos planos reguladores das últimas décadas. Definidos como estáticos, rígidos e extremamente técnicos, tratam predominantemente da questão espacial e da regulação do privado.

Como se pode observar nos exemplos a seguir relacionados, as preocupações apresentadas pelas Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano, muito se assemelham aos eixos definidos pelo governo no final do ano de 1993, e dizem respeito principalmente

- à possibilidade de competitividade da cidade num mercado mundial;
- à integração da cidade numa rede de cidades;
- à busca de equilíbrio, em diferentes níveis e entre distintas partes; entre crescimento e qualidade de vida, entre meio-ambiente e atividades produtivas;
- à busca do equilíbrio sócio-ambiental e a justiça sócio-ambiental;
- à possibilidade de se alcançar uma cidade atrativa.

Além destas preocupações gerais, salientam a importância de Porto Alegre se manter como um centro de decisão política, administrativa e financeira de uma região maior, valorizando uma política de uso do solo compatível com os desdobramentos do movimento da reforma urbana e com a questão do desenvolvimento econômico. Assim, se apresentam, preocupações com:

- a necessidade de formular uma política urbana ordenadora do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;
- a postura política da administração na construção de uma estratégia democrática de desenvolvimento econômico da cidade;
- a ação indutora e reguladora do poder público no crescimento econômico.

O “Enfoque Global”, além de traçar as principais características de um projeto de cidade, apresenta preocupações mais específicas, que se referem não só à necessidade de considerar como pressupostos do projeto a ser proposto, aspectos como a inversão de prioridades, a incorporação da dimensão do real e o reconhecimento da cidade informal - componentes essenciais de uma estratégia de combate à exclusão social - mas, também, à necessidade de incorporar noções sustentabilidade, de transdisciplinariedade, de planejamento que não esconde os conflitos, reconhecendo,

ainda, que numa cidade são legítimos os interesses diferentes e contraditórios, mesmo que representem apenas alguns setores da sociedade.

Como características do projeto de cidade salientam-se aspectos que potencializam a mudança de enfoque desta questão, através de uma abordagem que destaca as preocupações com³

- a necessidade de um “projeto mobilizador”, capaz de assumir diferentes interesses a partir de uma idéia clara;
- o “projeto de cidade”, como um referencial das administrações para a tomada de decisão, sem esperar pelas iniciativas do mercado;
- o “projeto de cidade”, como uma estratégia urbanística que atende a requisitos econômicos;
- o “projeto de cidade”, como uma operação política;
- o “projeto de cidade” como uma operação de *marketing*;
- o “projeto de cidade”, como uma estratégia de desenvolvimento.

Complementando os aspectos que se referem à noção de “Projeto de Cidade”, salienta-se ainda, os principais destaques que desde 1993 definiam os princípios de um novo “Modelo Espacial”, sob a forma de preocupações com

- o renascimento da dimensão pública da cidade e da relação público-privada,

³ Estes aspectos também estão fortemente relacionados ao discurso dos palestrantes de Barcelona. Através do artigo apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPUR, em Porto Alegre, em maio de 1999, sob o título Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, Carlos Vainer faz uma avaliação crítica da experiência de Barcelona, que tanto vem influenciando as cidades de diversas partes do mundo, na medida em que, diante de um discurso que envolve o planejamento estratégico, associa-se o papel de uma prefeitura ao de uma empresa.

Em tese de doutorado intitulada Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local, 1997, Maria Suzana de Souza Moura, ao analisar novas formas de gestão local, comparando a experiência de Porto Alegre com a de Barcelona, define a primeira, como “ativismo democrático” e a segunda como, “empreendedorismo competitivo”. Destaca-se que a mensagem expressa pelo discurso dos palestrantes de Barcelona, apesar de ter entusiasmado Porto Alegre, foi absorvida aqui de uma maneira diferenciada.

Se é possível afirmar que a idéia de cidade que se constrói através de projetos deve predominar sobre a idéia de cidade que se constrói por prescrições estabelecidas em planos, também é possível afirmar que “projeto de cidade” em Porto Alegre, não se sustenta de acordo com os pressupostos de Barcelona, tendo portanto outra conotação. Aqui o avanço pretendido está em adotar a prática de projeto, e para tanto, a formulação do 2º PDDUA, apresenta um instrumental que passa a permitir de maneira mais apropriada esta possibilidade.

- a busca de apropriação coletiva dos espaços urbanos e de formas diferenciadas de apropriação do espaço;
- os espaços abertos, as áreas livres e as naturais;
- o reconhecimento da diversidade e valorização dos referenciais urbanos;
- a incorporação dos conceitos de multifuncionalidade e miscigenação;
- a incorporação dos conceitos de policentralidade e descentralização;
- o rompimento da lógica da supremacia do automóvel;
- a construção de uma nova lógica à circulação das pessoas e veículos;
- a redução das necessidades de macroacessibilidade;
- a perspectiva de autonomia para bairros;
- o estabelecimento de condições que resultem em menores deslocamentos.

Como se pode observar, muitas destas preocupações, de natureza urbanística, constituem conteúdos recorrentes nos planos reguladores da propriedade privada. Entretanto, mais adiante notar-se-á que serão tratados com uma formulação diferenciada no 2º PDDUA. Na proposta do novo plano, o “Modelo Espacial” não é apenas um conjunto de regulações que tratam predominantemente da propriedade privada. Constitui, isto sim, um conjunto de estratégias que, se não despreza a regulação do espaço privado, avança na formulação de construção da cidade através de uma ação mais projetual, concebida de forma transdisciplinar.

De maneira bastante inovadora, surge a discussão sobre espaços abertos no 2º PDDUA. Tradicionalmente colocada nos planos apenas através de padrões homogêneos que definem a existência física de áreas para praças, parques, escolas e vias é, agora, trazida para debate como um dos elementos essenciais do projeto de cidade.

c) Com um caráter complementar à noção de projeto de cidade, se apresenta agora a síntese das preocupações com a “Noção de Aspectos de Gestão”. Da mesma forma que o segundo conjunto de conteúdos, esta questão também vem subdividida em três ênfases essenciais: “Democratização”, “Papel do Estado” e “Instrumentação”

Nos “Aspectos de Gestão” estão reunidas as principais preocupações do discurso, que vão, aos poucos, constituindo os marcos referenciais de um entendimento diferenciado sobre uma nova forma de planejar a partir de idéias-força que vão se consolidando e que envolvem componentes tais como: o “planejar pela proposição”, a noção de flexibilidade e a de atuação integrada no planejamento e, ainda, a consciência sobre a necessidade de harmonizar os interesses públicos com os privados, o coletivo com o de grupos e as razões políticas com as técnicas.

A ênfase na “Democratização” tem sua tônica na perspectiva de participação e controle social. Envolve, entre outros aspectos, as idéias de governar próximo às pessoas, gerando, portanto, descentralização, regionalização e fortalecimento de um “novo papel ativo para o governo local”. Para que isto ocorra se torna necessária, a existência de muitos canais democráticos de participação, que possam representar os mais diversos interesses, incorporar movimentos sociais, até mesmo os ainda não organizados, e formar consensos com base na participação popular. Mas urge qualificar o processo de tomada de decisão e reconhecer a necessidade de existência de lideranças.

Quando se fala, por exemplo, sobre a participação social no planejamento, como um dos aspectos da mudança de procedimentos, se está querendo dizer que a participação não poderá restringir-se apenas a quatro representações comunitárias no Conselho do Plano Diretor, como foi proposto, aliás como avanço, pelo 1º PDDU. Na implementação do 1º PDDU se verificou que as quatro zonas comunitárias, nas quais a cidade estava dividida para efeitos de participação, abrangiam parcelas do território municipal bastante grandes e não propiciavam a identificação dos diversos grupos sociais com lutas e problemas comuns. Assim, o 2º PDDUA, parte para uma regionalização que visa a discussão da cidade a partir das regiões de gestão do planejamento, propostas como resultado de discussões com os diferentes grupos sociais.

As discussões sobre o “Papel do Estado” trazem à tona um dos grandes desafios da nova forma de planejar, cujas preocupações principais são:

- a redefinição do papel do Estado como “facilitador” e como “estabelecedor de negociações”;

- o redimensionamento do Estado;
- a capacitação das administrações para conduzir o processo de planejamento;
- a alteração da relação do governo com o funcionalismo;
- a reforma administrativa.

Sob a denominação de “Instrumentação”, aborda-se, agora, o terceiro conjunto de preocupações que vão incidir fundamentalmente na formulação do 2º PDDUA. Este conjunto reforça, principalmente, a necessidade de se trabalhar a partir de opções estratégicas, numa escala temporal mais previsível e considerando a parceria público-privada. Desta forma, a instrumentação para o planejamento deve incorporar as seguintes preocupações de ordem geral e específica:

- novas formas de gestão associadas às idéias de negociação, pacto e planejamento estratégico;
- a redefinição das legislações e das ações das organizações públicas e privadas que atuam na organização da cidade;
- instrumentos que propiciem a implementação de sistemas de aferição e controle do desenvolvimento urbano para a avaliação do plano diretor;
- instrumentos que propiciem a viabilização de proposições;
- instrumentos que propiciem a incorporação da força do loteador clandestino como urbanizador social;
- novos instrumentos que possam representar uma política de reforma urbana, envolvendo ociosidade dos vazios, taxaço progressiva, áreas especiais, regularização fundiária parcelamento do solo, solo criado, operações consorciadas e interligadas e parceria com o setor privado;
- a idéia de *marketing* na discussão.

Neste conjunto de preocupações aparecem contribuições de todas as fontes das discussões de 1993, o que mostra, por si só, a importância da questão da instrumentação diante da perspectiva de um novo plano diretor. Destaca-se a força da participação do movimento de reforma urbana que marca com as suas preocupações específicas o estágio da discussão dos instrumentos potencializadores de uma política habitacional de caráter social, a ser considerada pela esfera municipal.

Portanto pode-se concluir que através da instrumentação, se define um possível caminho para o avanço de um novo enfoque de planejamento. Na perspectiva que dá seguimento a este trabalho, o avanço referido não pode ter como referencial único apenas um plano diretor normativo e regulador da propriedade privada, apesar da forte tradição em valorizar predominantemente este aspecto.

d) Neste conjunto, cabe registrar que, se a maior extensão dos conteúdos abordados, se preocupou em apresentar propostas para o futuro da cidade, definindo, através do discurso praticado, os pontos essenciais de uma proposição, são dignos de nota os “Alertas” que fazem algumas entidades sobre possíveis perigos dos resultados do Projeto Cidade Constituinte. Neste sentido são colocados também como preocupações:

- a possibilidade de o projeto de cidade vir a ser o somatório dos desejos de cada um individualmente;
- o possível abandono da ciência e da tecnologia como pressupostos de racionalidade e consistência;
- o possível abandono da história do planejamento.

Aparentemente, desde o começo do processo de discussão, algumas entidades preocupavam-se com a perspectiva de que se estivesse negando o instrumento plano diretor. Da mesma forma, havia certa falta de confiança nas possíveis propostas resultantes de um movimento como o promovido pelo Cidade Constituinte. Em sucessivos momentos percebeu-se certo receio de que houvesse mudança no rumo e na condução do processo de planejamento capaz de destruir toda a sua história. Porém, ressalta-se que esta história fora construída em grande parte, por aqueles que, em novembro de 1993, atuavam nas entidades e não mais conduziam o processo como atores do comando técnico no executivo municipal. Outra desconfiança também presente ao longo de todo o processo foi em relação à capacidade da estrutura administrativa ou à capacidade de gerenciar da prefeitura para suportar mudanças de métodos.

Ainda em tom de alerta surgem as preocupações específicas do movimento da construção civil. Ao desejar “a cidade possível” e não a “utópica”, “a cidade dos grandes projetos audaciosos”, em contrapartida à “cidade tímida e mendicante de recursos”, clamam por modificações radicais na lei, capazes de livrá-la “de amarras”. Através de sua manifestação este grupo assume uma postura desregulamentadora e “livre dos entraves burocráticos desnecessários”.

Reforçando as considerações do Capítulo 4, conclui-se que os discursos do ano de 1993 muito contribuíram para encaminhar as idéias alavancadoras de uma mudança de perspectiva na concepção de uma nova forma de planejar.

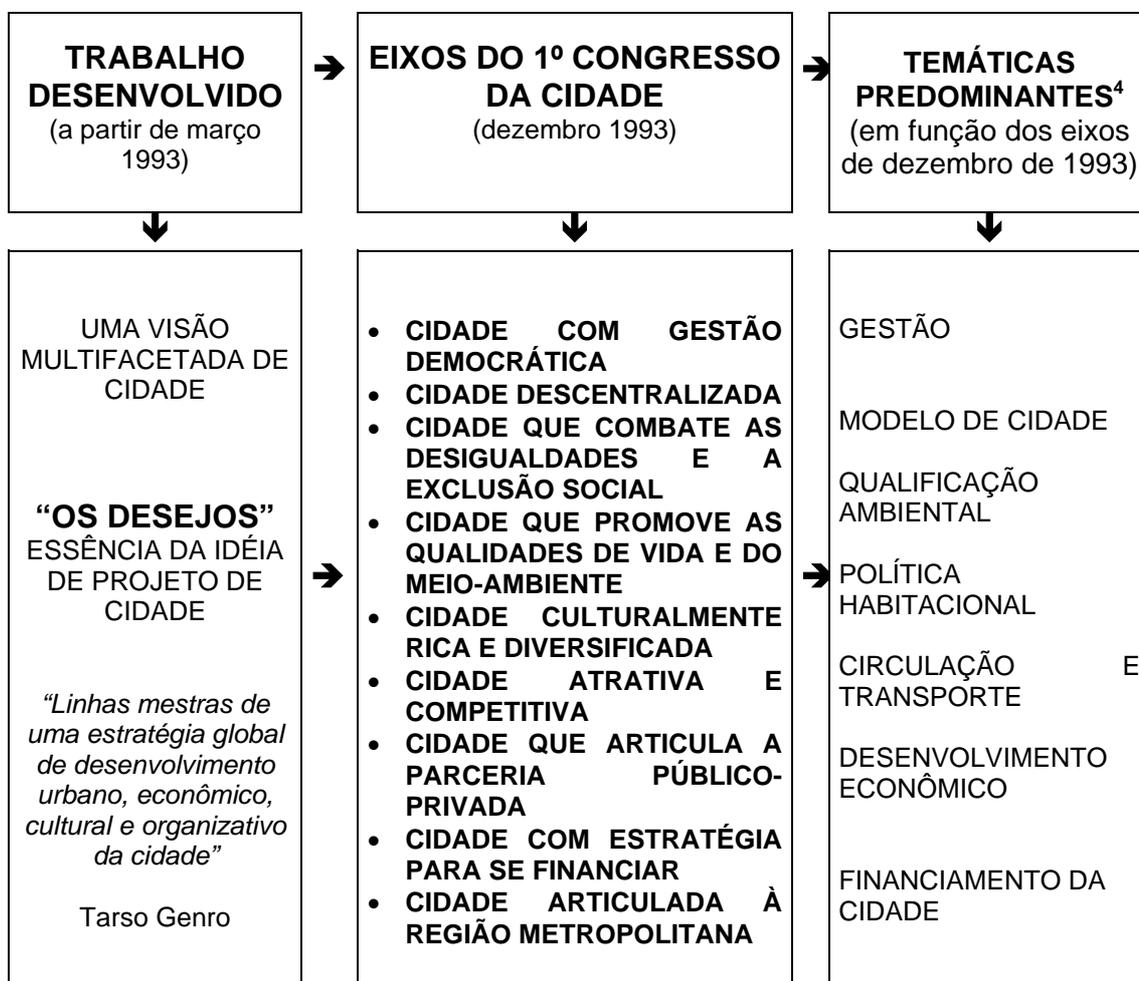
5.2 - Diretrizes para Porto Alegre

No item 5.1 apresenta-se como principal resultado um olhar englobando o discurso praticado pelos participantes do processo desenvolvido em 1993, por palestrantes, entidades, técnicos ou membros dos diversos grupos de trabalho, num sentido qualitativo. No presente tópico, trabalha-se os mesmos resultados, porém sob outros pontos de vista.

No Quadro 4, estão igualmente expressas as diretrizes, sob a forma de eixos, traduzindo elaboração da coordenação do governo, e as diretrizes sob a forma de Temáticas Predominantes. Quanto à classificação por Temáticas Predominantes, numa formulação mais técnica, são também apresentadas posteriormente na Tabela 1, onde numa visão quantitativa, identifica-se a importância relativa de cada uma delas em função dos resultados apresentados no 1º Congresso da Cidade. Enquanto no primeiro caso, há uma formulação mais política das diretrizes para o futuro de Porto Alegre, no segundo, sob a forma de temáticas predominantes, há uma noção clara das atividades, muitas delas em andamento, principalmente dentro, mas também fora da Prefeitura Municipal, no final do ano de 1993.

Quadro 4

PROJETO CIDADE CONSTITUINTE-DIRETRIZES PARA PORTO ALEGRE
(1993)



Fonte: Discursos de 1993

De acordo com Moura⁵, o projeto Cidade Constituinte, alimentado por eventos mobilizadores, pretendia chegar à formulação de estratégias e diretrizes de desenvolvimento, tendo como ponto de partida os diagnósticos da realidade local, mas transformou-se em um espaço de agregação de estudos já realizados e de demandas e propostas com níveis variados de formulação. Assim, o produto final apresenta o fruto de trabalhos que já vinham sendo realizados pelos setores do governo mais envolvidos com o processo. O material enviado ao 1º Congresso da Cidade mostra, principalmente

⁴ Esta classificação decorre de estudo específico realizado para subsidiar este trabalho de dissertação pela arquiteta Maria Tereza Fortini Albano. Trata-se do “Estudo das Diretrizes Definidas Durante 1993”. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. Porto Alegre. maio de 1998.

a força da participação do grupo de representantes da administração⁶, apesar das importantes contribuições de outros participantes, dentre os quais se ressaltam os vinculados ao movimento de reforma urbana.

Na Tabela 1, as 224 diretrizes aparecem estruturadas em função das Temáticas Predominantes, que nada mais são do que uma primeira aproximação em relação às estratégias propostas, posteriormente, em 1996. Extraídas as que tratam exclusivamente de Gestão, para efeito de melhor compreensão são apresentadas resumidamente nas subcategorias “Aspectos Diversos”⁷, “Aspectos Gerais de Gestão”⁸ e “Aspectos Específicos de Gestão”⁹.

Considerando-se o expressivo número de propostas sobre “Gestão”, foram criadas, também para este caso, subcategorias específicas para melhor avaliar a relevância de cada uma delas em relação ao conjunto de conteúdos que tratam desta questão. Assim, sob este ponto de vista exclusivo tem-se as seguintes subdivisões que enfatizam: “Aspectos Diversos de Políticas Sociais e Setoriais”¹⁰, “Articulação com a Região Metropolitana”, “Aspectos do Planejamento Urbano” e “Aspectos Diversos de Gestão”.

A questão da “Gestão”, apresentada como um tema único, contém o conteúdo expresso principalmente em três dos eixos definidos em 1993 referentes à “Cidade com Gestão Democrática”, “Cidade Descentralizada”¹¹ e “Cidade Articulada à Região Metropolitana”.

⁵ Moura, Maria Suzana de Souza. 1997. p.191.

⁶ Este é o caso, do Plano de Desenvolvimento Econômico elaborado pela Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio, que teve o respaldo do 1º Congresso da Cidade. Da mesma maneira, a contribuição do Grupo responsável pela Circulação e Transportes, representou um trabalho interno da direção da SMT e as discussões sobre a política habitacional já tinha muitos avanços a considerar.

⁷ Por “Aspectos Diversos” se entende o conjunto de diretrizes que traduzem os objetivos de cada tema no que se refere à necessidades de inclusão, revisão, mudança de enfoque ou valorização de determinados conceitos ou conteúdos.

⁸ Em “Aspectos Gerais de Gestão” foram reunidas todas as diretrizes que traduzem uma variedade tão ampla e detalhada de conteúdos que não cabe ressaltar considerando-se a perspectiva desta dissertação.

⁹ Nos “Aspectos Específicos de Gestão” englobam-se as preocupações específicas de cada tema, normalmente associados com aspectos a estimular em uma nova postura da administração municipal.

¹⁰ Neste item específico se procurou extrair assuntos que não tem um rebatimento direto com as atribuições do planejamento municipal.

¹¹ Conforme a publicação “Diretrizes para Porto Alegre, p. 11-13, especificamente em relação à idéia de “Cidade Descentralizada”, de 12 diretrizes, 4 tratam sobre mobilidade urbana, 4 sobre policentralidade, 1 sobre miscigenação, no sentido de diminuição de deslocamentos, e 3 sobre a questão da descentralização

Tabela 1

SÍNTESE DAS DIRETRIZES DO 1º CONGRESSO DA CIDADE

Classificação por Temáticas Predominantes

(1993)

TEMÁTICAS PREDOMINANTES	OCORRÊNCIAS	%
GESTÃO		
Aspectos Diversos de Políticas Sociais e Setoriais	19	8.48
Articulação com a Região Metropolitana	18	8.04
Aspectos do Planejamento Urbano	28	12.5
Aspectos Diversos de Gestão	4	1.78
SUBTOTAL 1	69	30.80
MODELO DE CIDADE		
Aspectos Diversos	28	12.5
Aspectos Específicos de Gestão	2	0.89
SUBTOTAL 2	30	13.39
QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL		
Aspectos Diversos	4	1.78
Aspectos Gerais de Gestão	6	2.68
Aspectos Específicos de Gestão	13	5.81
SUBTOTAL 3	23	10.27
POLÍTICA HABITACIONAL		
Aspectos Específicos de Gestão	6	2.68
SUBTOTAL 4	6	2.68
CIRCULAÇÃO E TRANSPORTES		
Aspectos Diversos	7	3.13
Aspectos Gerais de Gestão	19	8.48
Aspectos Específicos de Gestão	8	3.57
SUBTOTAL 5	34	15.18
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO		
Aspectos Diversos	11	4.91
Aspectos Gerais de Gestão	25	11.16
Aspectos Específicos de Gestão	18	8.04
SUBTOTAL 6	54	24.11
FINANCIAMENTO DA CIDADE		
Aspectos Específicos de Gestão	8	3.57
SUBTOTAL 7	8	3.57
TOTAL	224	100

Fonte: Estudo das Diretrizes Definidas Durante 1993.¹²

sob o ponto de vista da gestão e sistema de planejamento, com idéias de descentralização administrativa ou regionalização.

¹² Albano, Maria Tereza Fortini. Op.cit, 1998.

Mais adiante, neste trabalho, será possível constatar como as definições da “Estratégia de Sistema de Planejamento” proposta pelo 2º PDDUA, incorporou de maneira significativa, as diretrizes de 1993, fundamentalmente em relação à participação social, à perspectiva de uma reforma administrativa e às idéias de regionalização e de instrumentação para o planejamento. Na sua globalidade estas questões envolvem também preocupações com sistemas de informação e de avaliação de impactos urbanos, com a necessidade de capacitar recursos humanos e a de valorizar a perspectiva da comunicação, como uma atividade essencial do planejamento.

Embora destacada como tema único a “gestão”, esteve presente em todos os grupos temáticos de 1993, aparecendo não só nos diversos eixos em forma de conclusão do 1º Congresso da Cidade, mas em cada uma das temáticas desta síntese.

Chama a atenção, nos resultados globais, o somatório das diretrizes que envolvem, de alguma maneira, aspectos de gestão. Como se pode extrair dos dados da Tabela 1 e observar na Tabela 2, das 224 diretrizes, 174, representando 77,68 % das preocupações são sobre a temática da gestão.

Tabela 2

SÍNTESE DAS DIRETRIZES DO 1º CONGRESSO DA CIDADE

Classificação por Temáticas Predominantes

DIRETRIZES SOBRE GESTÃO	OCORRÊNCIAS	%
Exclusivamente GESTÃO	69	30,80
Modelo de Cidade e GESTÃO	2	0,89
Qualificação Ambiental e GESTÃO	19	8,49
Política Habitacional e GESTÃO	6	2,68
Circulação e Transporte e GESTÃO	27	12,05
Desenvolvimento Econômico e GESTÃO	43	19,2
Financiamento da Cidade e GESTÃO	8	3,57
TOTAL	174	77,68

Fonte: Estudo das Diretrizes Definidas Durante 1993

As temáticas “Modelo de Cidade”, “Qualificação Ambiental” e “Política Habitacional” são os desdobramentos mais claros do tema “Reforma e Desenvolvimento Urbano”. Da mesma forma que a “Gestão” têm rebatimentos em todos os eixos definidos pelo 1º Congresso da Cidade. Posteriormente, nos desdobramentos do Projeto Cidade Constituinte, tiveram seus conteúdos absorvidos de forma direta principalmente pelas “Estratégias de Estruturação Urbana”, “Uso do Solo Privado”, “Qualificação Ambiental” e “Produção da Cidade”.

Por outro lado, a temática da “Circulação e Transporte”, bastante presente nos eixos “Cidade com Gestão Democrática” e “Cidade Descentralizada” representou o embrião do conteúdo que, em 1996, se transformou na “Estratégia de Mobilidade Urbana” do 2º PDDUA.

Quanto às diretrizes de “Desenvolvimento Econômico”, estas se originam do grupo de trabalho de mesmo nome e reúnem o conteúdo que gerou o Plano de Desenvolvimento Econômico do Município, proposto sob a coordenação da Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio, ainda em 1993. Conteúdo bastante marcado no eixo “Cidade Atrativa e Competitiva”, o desenvolvimento econômico foi incorporado como “Estratégia de “Promoção Econômica” na proposta de plano encaminhada à Câmara Municipal em 1997.

Por fim, as diretrizes sobre o “Financiamento da Cidade” revelam as preocupações expressas principalmente no eixo “Cidade com Estratégia para se Financiar” e “Cidade que Articula a Parceria Público-Privada, e se originam das discussões realizadas no grupo de mesmo nome e ainda no subgrupo “Instrumentos e Uso do Solo”.

Pelas relações que, aos poucos, se estabelecem neste trabalho e, a título de conclusão, mais uma vez é possível afirmar que as atividades desenvolvidas durante o ano de 1993 contribuíram muito para a formulação da essência de um projeto para o futuro da cidade.

Entretanto, a dificuldade de integrar o conjunto de 224 propostas na formulação de um projeto estratégico ou a dificuldade de sistematização dos diversos conteúdos produzidos de forma fragmentada, pontual e setorial - que levou o próprio governo como um ator único a propor eixos para um projeto de cidade - pode ser atribuída, conforme Moura¹³, às dificuldades metodológicas e conceituais do próprio processo que se iniciou em 1993.

Assim, no final deste ano, além de conflitos originados nas questões operacionais, não houve, de acordo com o Relatório do Seminário de Integração dos Grupos de Trabalho¹⁴, por parte de nenhum dos atores envolvidos - Governo, Movimento Popular, Empresariado, Movimento Sindical, ONGs, Universidades - a *apresentação de uma proposta geral para o desenvolvimento da cidade*. Este fato *explicita a falta ou limitação de uma visão global e de propostas específicas para a cidade*, que demonstra não ser suficiente reunir os setores mais dinâmicos da vida da cidade para discutir e debater um projeto. Comparando o processo de Porto Alegre com o de Barcelona, Moura refere que:

*No caso de Barcelona, optou-se pela discussão e definição de um objetivo e de linhas estratégicas de desenvolvimento, com um forte viés econômico e na perspectiva de integração competitiva. O conjunto de medidas debatidas e definidas publicamente - as contribuições setoriais - tinham este elemento norteador. Enquanto isto, no caso de Porto Alegre não se partiu de uma concepção com este grau de definição e os quatro eixos temáticos que funcionaram como elementos norteadores do debate, nada mais são do que aspectos da realidade da cidade.*¹⁵

Assim, se o ano de 1993 foi, aos poucos, mostrando toda a complexidade envolvida na discussão de um projeto para o futuro da cidade, introduzindo uma linguagem diferenciada e salientando a necessidade de incorporar novas variáveis ao processo, também evidenciou muitas das dificuldades implícitas no lema “ A Coragem de Mudar”.

A perspectiva de mudança depende da mudança de mentalidades e do avanço na construção de um novo paradigma, que nem todos estão dispostos a experimentar e que,

¹³ Moura, Maria Suzana de Souza. Op.cit. 1997. p.191-196.

¹⁴ Apud Moura, Maria Suzana de Souza. 1997. p.194. Trata-se de documento de avaliação da Coordenação Executiva do Projeto Cidade Constituinte, (mimeo), sem data.

¹⁵ Moura, Maria Suzana de Souza. Op.cit. 1997. p.195.

justamente por ser novo, não se sabe administrar nem controlar. Assim, a continuidade do processo mostra que muitas das dificuldades de 1993 acompanham todo o desenvolvimento do projeto de formulação do 2º PDDUA.

5.4 - A Formulação do 2º PDDUA: Aspectos Metodológicos do Processo entre 1994 e 1996

A partir de 1994, o Cidade Constituinte deixa de ser um projeto do conjunto do Governo e passa a ser um projeto da SPM, com a missão de promover a revisão do 1º PDDU. De acordo com Moura, *a visão globalizante e articuladora que se perseguia inicialmente foi em certa medida esvaziada politicamente.*¹⁶ Neste sentido, assim se expressa o Secretário Executivo do Cidade Constituinte:¹⁷

*Inicialmente o Cidade Constituinte articulava o governo; havia determinação de que qualquer evento, qualquer coisa do governo teria que ter o selo do Cidade Constituinte, e assim foi no primeiro ano e em parte do segundo. Isso, mais por uma determinação superior que por articulação efetiva.*¹⁸

Continuando, afirma que, aos poucos, o Cidade Constituinte foi perdendo força, sempre enfrentando resistências dentro do governo, pois era visto como o “Orçamento Participativo dos ricos” e que *a partir do segundo ano as resistências foram maiores, o prefeito que era o principal articulador recuou. Em 1994, ficou claro que seria um projeto da SPM, então optou-se pelo PDDU.*

Na ausência de um projeto estruturado de forma mais global, a SPM realizou, internamente, durante o ano de 1994, estudos sobre “Estruturação Urbana”¹⁹, “Instrumentos para a Política Habitacional”²⁰, “Gestão e Sistema de Planejamento”²¹ e

¹⁶ Ibidem, p.201.

¹⁷ Trata-se do sociólogo Humberto Lippo, cargo em comissão da Administração Popular que esteve na Secretaria do Planejamento durante o período do Cidade Constituinte.

¹⁸ Apud Moura, Maria Suzana de Souza. 1997. Op.cit. p.201.

¹⁹ Dentro desta temática estava a preocupação predominante com Circulação e Transportes, Policentralidade e Espaços Abertos.

²⁰ Entre outros, os principais instrumentos eram : Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento, Áreas Especiais de Interesse Social, uma nova legislação de Parcelamento do Solo, Função Social da Propriedade, Imposto Predial e Territorial Progressivo.

²¹ As preocupações de primeira ordem em relação a uma nova proposta de Sistema de Planejamento estavam baseadas nas palavras-chaves do discurso mais geral: democratização, participação, estratégia, articulação, transparência, regionalização, descentralização e instrumentação de acordo com a realidade.

“Planos Regionais”²² e apresentou, em outubro deste ano, ao Conselho do Plano Diretor a pré-proposta de metodologia para a discussão do projeto de reformulação do 1º PDDU. Na ocasião, segundo o titular da SPM,²³

... o objetivo do trabalho de reavaliação da legislação urbanística, será o de estabelecer em conjunto com toda a sociedade, novos procedimentos que sejam capazes de refletir a realidade atual da capital gaúcha, promovendo não apenas seu desenvolvimento urbanístico, mas também o econômico.

... o plano em vigor com o passar do tempo ficou com muitas de suas regras defasadas e sucessivas alterações levaram a uma legislação muito complexa.

É desta forma desafiadora a tarefa de elaborar uma legislação que traduza a real organização urbana de Porto Alegre.

Os resultados dos estudos foram discutidos em dezembro de 1994, em seminário interno da SPM, e definiram, de forma fragmentada, os principais enunciados da reformulação do plano diretor apresentados na Audiência Pública de 22 de março de 1995, quando a recomendação de reformular o 1º PDDU expressa como vontade da sociedade no 1º Congresso da Cidade em dezembro de 1993, se tornou realidade. Neste momento, foi oficialmente aberta a discussão, como primeiro movimento de um processo sem precedentes na história do planejamento de Porto Alegre.

A partir desta data, a forma de trabalho sugerida pela SPM propôs o funcionamento de uma Supervisão Técnica²⁴ e de oito Grupos de Trabalho²⁵ para

²² Embora a idéia de regionalização ou de plano regional tenha sempre se constituído em pressuposto fundamental do discurso realizado, as atividades de 1994 pouco avançam na sua conceituação. Em documento distribuído por ocasião da audiência pública de 1995, plano regional fica definido como o desenvolvido com base nas diretrizes gerais de um plano global, compatibilizadas com as peculiaridades e identidades de cada região. Apesar da prioridade sempre dada a este tema, nesta data (dezembro de 1999), ainda se busca conceituar esta questão.

²³ Trata-se do arquiteto Newton Burmeister. Esta apresentação foi registrada em *relaease* da Coordenação de Comunicação Social da SPM pela jornalista Maria Amália Chaves.

²⁴ Esta atividade ficou a cargo da arquiteta Virgínia Muzzell Jardim, que retornou à Secretaria do Planejamento Municipal para assumir esta função, após passagem por outros órgãos. A arquiteta Virgínia foi também Supervisora do Desenvolvimento Urbano no período em que o arquiteto Clóvis Ingenfritz da Silva ocupou o cargo de Secretário do Planejamento Municipal no governo de Olívio Dutra.

Além de acompanhar o trabalho dos diversos grupos que desenvolviam setorialmente os principais conteúdos previstos pela metodologia geral, a Supervisão Técnica teve como atribuições principais, participar das Reuniões Regionais entre a SPM e a comunidade; das reuniões da Coordenação Geral, formada por representantes da Administração Popular e da sociedade; da Coordenação Executiva, composta por representantes dos órgãos municipais; e ainda, da Coordenação Interna da secretaria, composta pelo Secretário do Planejamento, pelos supervisores da estrutura formal e pelos coordenadores dos diversos grupos temáticos.

²⁵ Os oito Grupos de Trabalho foram coordenados respectivamente por : GT 1 - Planos Regionais, engenheiro agrônomo Luiz Fernando Rigotti; GT 2 - Gestão e Sistema de Planejamento, assistente social

abordar, conforme as atividades já desenvolvidas, as seguintes questões: “Planos Regionais”, “Sistema de Gestão e Planejamento”, “Avaliação da Capacidade de Adensamento da Cidade”, “Mobilidade Urbana”, “Policentralidade e Zoneamento de Usos”, “Dispositivos de Controle das Edificações”, “Patrimônio Ambiental” e “Subsídios à Política Habitacional”.

As temáticas referidas foram priorizadas principalmente em função das pressões externas à Secretaria, em relação à necessidade de revisar o plano regulador da cidade, ainda na gestão 1993-1996 do prefeito Tarso Genro. Assim, abandonando, de certa forma, os acúmulos de 1993, e partindo dos pressupostos de alcançar simplificação e clareza, num esforço de estruturação do trabalho, incorporou-se também,

- um desejo antigo de avançar na questão da regionalização x descentralização do município, para fins de planejamento e discussão da cidade;
- a necessidade de repensar, reconceituando o Sistema de Gestão do Planejamento em um novo contexto sócio-político-institucional do país, em geral, e de Porto Alegre, em particular;
- o tratamento da questão habitacional que envolve a cidade informal, como um dos componentes da política de desenvolvimento urbano municipal.²⁶

De todos estes assuntos, a política habitacional já tinha conquistado, em 1994, alguns avanços significativos com as aprovações de legislações específicas sobre este tema²⁷, com a elaboração de estudos que identificavam demandas por habitação em diferentes níveis e com a consolidação de critérios para o tratamento desta questão. Entretanto, carecia, ainda de maiores detalhamentos. Nos demais aspectos, com exceção da formulação de enunciados para a reformulação do 1º PDDU, o ano de 1994 pode ser considerado como um ano perdido, em termos de resultados efetivos.

Eliane D' Arrigo Green; GT 3.1 - Avaliação da Capacidade de Adensamento da Cidade, arquiteta Marilu Marasquin, GT 3.2 - Circulação e Transporte, engenheiro Breno Ribeiro; GT 3.3 - Policentralidade e Zoneamento de Usos, arquiteta Maria Tereza Fortini Albano, GT 3.4 - Dispositivos de Controle das Edificações, arquiteto Roberto Cé, GT 3.5 - Patrimônio Ambiental, engenheira agrônoma Inez Pavlick; GT 4 - Subsídios para a Política Habitacional, arquiteta Jaqueline Menegassi.

²⁶ Esta temática originalmente considerada bastante desenvolvida pelos estudos de 1994, foi a partir da Audiência Pública definida como conteúdo específico.

Cada Grupo de Trabalho, em 1995, desenvolveu suas atividades através de Equipes Básicas²⁸, Grupos Fixos²⁹, Grupos Ampliados³⁰ e consultorias contratadas pela Prefeitura Municipal³¹.

Neste ano, os trabalhos tornaram-se públicos, especialmente em dois momentos: em outubro, quando se realizou um Seminário de Compatibilização e, em dezembro, quando as propostas, ainda não compatibilizadas, foram apresentadas e votadas de forma setorial no 2º Congresso da Cidade.

Ao longo do ano de 1995, também foram realizadas reuniões, oficinas de trabalho, palestras e plenárias com a comunidade, abrangendo, segundo o Relatório Síntese das Atividades de 1995³², mais de 2000 pessoas e 450 entidades. Este documento traduz *o avanço e a construção com a população da matriz da cidade que queremos: moderna, justa, participativa e irresignada num processo tão rico, quanto inédito.*³³

Esta visão bastante otimista do processo, não é compatível, nem com o sentimento generalizado dos técnicos que coordenaram os diversos estudos setoriais em

²⁷ Foram aprovadas em 1994 legislações que interferem diretamente na política habitacional como as que dispõem sobre Solo Criado e a Função Social da Propriedade, além de legislação que identifica Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias.

²⁸ As Equipes Básicas foram os grupos de trabalho que participaram do desenvolvimento dos estudos e atividades praticamente em tempo integral. Representavam o conjunto de técnicos da PMPA cujas áreas de atuação estavam mais diretamente ligadas à produção dos resultados finais, de acordo com a temática setorial do Grupo de Trabalho.

²⁹ Os Grupos Fixos, foram formados pelo conjunto de técnicos e representantes de entidades diversas dispostos a participar do projeto com periodicidade de uma a duas vezes por semana, também de forma setorial.

³⁰ Os Grupos Ampliados foram formados pelo conjunto de representações da sociedade em geral, que em reuniões realizadas com intervalos maiores de tempo, eram responsáveis pelo acompanhamento das discussões de cada tema. Especificamente em relação ao GT Planos Regionais, foram também realizadas reuniões junto às comunidades aproveitando a organização do Orçamento Participativo.

³¹ Entre as consultorias contratadas em 1995, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, participou principalmente através do Departamento de Urbanismo, do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura - PROPAR, da Faculdade de Arquitetura. Além destes técnicos aposentados da SPM e consultores externos eventuais, também contribuíram com sua experiência.

³² Trata-se de relatório elaborado em janeiro de 1996, que reúne as atividades desenvolvidas, a metodologia adotada e as perspectivas de continuidade do processo de reavaliação do 1º PDDU, por Grupo de Trabalho.

³³ Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. Relatório Síntese das Atividades de 1995. 1996. Apresentação.

1995, nem com manifestações de entidades como o IAB³⁴ que, além de sugerir a suspensão do processo com sua retomada em outras bases, também indicou, após Seminário de Compatibilização, de outubro de 1995, a supressão dos resultados de alguns dos Grupos de Trabalho,³⁵ considerando a proximidade do 2º Congresso da Cidade, previsto para o final ano.

Observe-se que, na sugestão da entidade, está implícita a proposta de suspensão de todos os conteúdos que tratavam do plano regulador da cidade. Este constituiu-se num indicativo importante dos acontecimentos que se sucederam a partir do final de 1995, e mais fortemente a partir de setembro de 1996, quando foi enviada a primeira versão do 2º PDDUA à Câmara de Vereadores. A grande polêmica das discussões, então, girou, em torno do plano regulador da cidade, com ênfase no tema Dispositivos de Controle das Edificações.

Embora com base em razões que envolvem também discordâncias em relação à metodologia de trabalho que vinha sendo adotada, com este posicionamento o IAB anulou toda a avaliação crítica do 1º PDDU, realizada pelos diversos grupos de trabalho. Com esta postura, aceitava apenas como avanço dos discursos praticados as questões que, na Lei Complementar 43/79, com alterações posteriores, não estavam suficientemente explicitadas ou implementadas. Este é o caso dos Planos Regionais e da Política Habitacional, conteúdos inovadores do 2º PDDUA, que não faziam parte do 1º PDDU e, também, o caso do Sistema de Planejamento, que embora proposto com bastante nível de detalhamento pelo plano de 1979, não foi implementado de acordo com a concepção que o definia. Independente de juízos de valores que possam ser relacionados, e apesar dos conflitos do processo, saliente-se, aqui, um componente de resistência em relação às possibilidades de mudanças arroladas.

³⁴ Fayet, Carlos Maximiliano. (presidente da entidade). Correspondência do IAB ao secretário do planejamento, Newton Burmeister em 25 de outubro de 1995.

³⁵ Ibidem, p.3. Trata-se de proposta de supressão dos trabalhos dos GT 3.1, GT 3.2, GT 3.3, GT 3.4 e GT 3.5. Nesta se justifica que os trabalhos apresentam contradições e dificuldades de entendimento face ao fato de estarem incompletos, inclusive em sua fundamentação técnica.

Em tom menos radical, e após tecer elogios à produção de alguns dos Grupos de Trabalho de 1995, a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul³⁶, em correspondência à Secretaria Executiva do Cidade Constituinte, assim se posiciona:

*Naturalmente, sabe-se que as propostas apenas apresentadas, ainda não foram contabilizadas na direção de um produto coerente. Neste aspecto ressalte o pouco tempo destinado ao debate democrático e ao amadurecimento por parte do conjunto dos atores participantes do processo escolhido para a reavaliação, das questões de relevância para a cidade, razão pela qual torna-se difícil para a Sociedade de Engenharia manifestar-se, de forma responsável, quanto à matéria contida nos demais grupos técnicos.*³⁷

*Verificou-se nas apresentações, que os estudos e propostas tem diferentes graus de desenvolvimento, sendo uns incompletos, outros não conclusivos, outros mostrando apenas intenções, outros ainda com propostas detalhadas e específicas (Dispositivos de Controle das Edificações), não havendo, entre elas, a consistência desejada a um plano onde as partes são integradas de maneira lógica e coerente. Parece evidente que há um caminho, ainda que longo a percorrer, até que o projeto pretendido tenha condições de aportar na Câmara de Vereadores com uma formatação adequada ao texto da lei específica.*³⁸

Em conseqüência do Seminário de Compatibilização de outubro de 1995 e, dentro da perspectiva de processo participativo, em 8 de novembro foi instalada a Comissão de Sistematização³⁹, para compatibilizar e aprofundar os conteúdos que seriam levados ao 2º Congresso da Cidade.

Avaliada internamente pela SPM, principalmente pelos técnicos, a questão da participação foi considerada bastante conflitante. A dinâmica do processo desenvolvido, sempre aberto a novas sugestões, não permitiu seguir um cronograma capaz de prever o momento de encerrar as diversas etapas, o que propiciou a realização de discussões públicas com trabalhos inacabados e não-compatibilizados.

³⁶ Bottini, Sergio Gilberto. (presidente da entidade). Correspondência da SERGS à Secretaria Executiva do Projeto Cidade Constituinte em 26 de outubro de 1995.

³⁷ Ibidem, p.3.

³⁸ Ibidem, p.3.

³⁹ Esta comissão foi integrada por 10 representantes da Prefeitura Municipal e por outros 10 da sociedade civil, empresas, população e organizações não-governamentais: Instituto dos Arquitetos do Brasil, Associação Rio-Grandense de Escritórios de Arquitetura, Orçamento Participativo, Fórum da Reforma Urbana, Associação Gaúcha de Proteção Ambiental, FASE e Cidade, os oito coordenadores dos GTs, a supervisora técnica da reformulação e um representante da Comissão Executiva do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte.

Desta forma, de acordo com trabalho coordenado pela Assessoria de Comunicação⁴⁰ da SPM, *o processo amplo e participativo adotado para a reformulação do 1º PDDU, por seu ineditismo dividiu opiniões e foi ora apoiado, ora questionado por entidades e profissionais da área da arquitetura e urbanismo.*⁴¹

O “Comunicação Interna”⁴² da SPM, de junho de 1995, ao abordar aspectos do desenvolvimento do trabalho, registra preocupação do coordenador do tema “Dispositivos de Controle das Edificações”, sobre a questão da participação:

Das entidades inscritas somente duas têm sido efetivas. O resto não existe. A expectativa de funcionamento do grupo não é mais aquela que estávamos aguardando. Vamos continuar aguardando maior participação das entidades e o engajamento de técnicos da UFRGS.

Por outro lado, o grupo que tratou da “Policentralidade e Zoneamento de Usos”, refere que o Projeto de Reformulação do 1º PDDU, proposto como um processo participativo em sua concepção mais ampla, apresentou alguns problemas significativos, caracterizando diversas dificuldades, que envolveram aspectos tais como:

Primeiramente destaca-se a própria constituição e forma de funcionamento dos grupos de trabalho. De composição bastante heterogênea, estes grupos foram formados por pessoas com diferentes níveis de conhecimento e vivências, que apresentavam, inclusive diferenças com relação à linguagem técnica, o que colaborou para tornar esta primeira fase do processo, uma etapa de aprendizado mútuo.

Graus de compromisso também diversos em termos de assiduidade aos encontros programados e expectativas muito vinculadas a interesses específicos, conduziram a um excessivo número de reuniões, reduzindo o tempo necessário para a elaboração dos trabalhos.

*Como conseqüência mais direta desta dinâmica, o II Congresso da Cidade - momento em que objetivava-se tornar públicos resultados que pudessem ser base para um debate rico com a comunidade apresentou, na verdade, propostas pontuais e não compatibilizadas entre os grupos e com um grau de contradição mais do que evidente.*⁴³

⁴⁰ Trata-se do trabalho Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, coordenado pela jornalista Maria Amália Chaves com a colaboração de Simone Leinhardt e Dulce Motta, todas funcionárias da Secretaria do Planejamento Municipal. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. outubro de 1999.

⁴¹ Chaves, Maria Amália. (coord.). 1999. p.25.

⁴² Trata-se de informativo mensal, produzido e coordenado pela Assessoria de Comunicação da SPM.

⁴³ Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. Relatório Síntese das Atividades de 1995. Op.cit. 1996. sem páginas.

Além destas críticas, formuladas internamente pela SPM, externamente ao organismo de planejamento municipal, outras críticas, também reforçam discordâncias quanto à metodologia adotada e à lógica que encaminha algumas discussões.

Assim, enquanto se critica o processo participativo que se dá em “intermináveis saraus aleatórios”⁴⁴, propiciando uma “responsabilidade dissolvida na multidão”, se destaca que embora a instrumentação para o desenvolvimento urbano não possa ocorrer sem a participação da sociedade, não é possível *satanizar o planejamento científico, na defesa do progresso social e da participação popular, pois é um falso dilema, porque tende a tirar do processo seu principal instrumento, que como qualquer outro científico, evolui com a humanidade.*⁴⁵

Apesar destes aspectos, uma avaliação mais geral do processo desenvolvido em 1995 mostrou que a participação pretendida alcançou inúmeros resultados positivos. Afinal, a cidade nunca tinha sido antes discutida desta maneira e a reflexão sobre o seu planejamento, chegou mesmo a parar muitas rotinas administrativas.⁴⁶

Pela primeira vez tentou-se, como atividade do planejamento urbano, um trabalho mais direto com a comunidade, nos bairros. Pela primeira vez, também, profissionais liberais de escritórios privados, representantes de entidades de classe e interessados de diferentes origens, formaram, dentro da SPM, grupos de trabalho em conjunto com técnicos especializados na questão planejamento e plano diretor.

O trabalho coletivo com a comunidade dos bairros e representantes de entidades propiciou muitas trocas, assimilação de novos conteúdos e formação de idéias, tornando-se um processo bastante rico e transdisciplinar que, inegavelmente, ampliou o número de pessoas envolvidas no debate sobre a cidade, como era desejo da administração municipal ao lançar o Projeto Cidade Constituinte. Entretanto, com o passar do tempo, evidenciou-se que, desde o início do projeto, com excessão da diretriz política de construir de forma participativa um projeto para o futuro da cidade, não

⁴⁴ Cunha, Luiz Carlos. artigo publicado no Jornal Zero Hora em 7 de junho de 1995.

⁴⁵ Marques, Moacyr Moojen. Apud Chaves, Maria Amália. (coord). Op.cit. 1999. p. 26.

⁴⁶ Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. Relatório Síntese das Atividades de 1995. Op.cit. 1996. sem páginas.

houve, por parte do organismo de planejamento municipal nem por parte de qualquer outro ator, um corpo de idéias ou um fio condutor que pudesse mostrar, dentro de uma perspectiva de globalidade, os principais caminhos a percorrer e os resultados a alcançar numa escala temporal mais ou menos previsível. Também, não se estabeleceu uma liderança capaz de monitorar adequadamente os conflitos das diversas etapas.

No final do ano de 1995, se vislumbrava de um lado uma supervisão técnica fragilizada, com pouco apoio político, um grupo de técnicos insatisfeito com os desdobramentos da questão, um grupo de entidades de classe em desacordo com o rumo dos acontecimentos e um conjunto de representações comunitárias na expectativa de resultados, sem o necessário domínio dos conteúdos em discussão.

Apesar de todas as mensagens emitidas em 1993, dos estudos elaborados nos anos de 1994 e 1995, da confiança da supervisão técnica nos avanços do processo, após o 2º Congresso, em dezembro de 1995, uma grande crise, provocou o repensar de sua continuidade.

Ironicamente, o 2º Congresso da Cidade, que no seu chamamento dizia “O lugar de todas as coisas” escancarou, de maneira bastante evidente, os conflitos do processo. Durante o evento, a apresentação de fragmentos setoriais não-articulados e não-compatibilizados de uma proposta de cidade, sem perspectiva de compreensão de globalidade, propiciou o enorme número de críticas recebidas posteriormente, pelo trabalho apresentado. O 2º Congresso da Cidade se transformou numa arena de disputas, que precisou ser seriamente avaliada.

A revisão do 1º PDDU era uma necessidade inquestionável, mas o projeto precisava de uma solidez que não possuía, nem no início, nem no final de 1995. Mesmo internamente, na SPM, não havia uma compreensão compartilhada sobre os destinos do processo desencadeado mais fortemente a partir de março de 1995. Desta forma, o projeto nasceu abrindo flancos para críticas e desconfiâncias de grupos externos (e internos) à prefeitura municipal, que suspeitavam, entre outros aspectos, que se quisesse a participação de outros organismos e entidades, para legitimar um trabalho

supostamente acabado, e que atendia, segundo rumores, a pressões de grupos de interesse como o da construção civil.

Sabe-se que o desafio de construir um projeto coletivamente sempre criou situações complicadas para o desenvolvimento do trabalho. Em muitos momentos, a condução do processo foi prejudicada em função da falta de clareza sobre o significado da palavra participação. A noção de construção coletiva deixou em aberto questões como a do papel dos técnicos e a dos demais atores do processo. Além disso, a ausência, referida por Chaves⁴⁷, de um projeto de comunicação que permanentemente fizesse a interação entre os diversos atores, também prejudicou muito a discussão.

Em 1993, apesar de a estrutura proposta pelo Cidade Constituinte apresentar, como organismo coordenador a SPM, os seus técnicos, via de regra, apenas os integrantes dos diversos grupos, forneceram subsídios para as discussões. Havia desde então, uma nítida separação entre a questão técnica e a política, separação esta que perdurou ao longo de todo o processo.⁴⁸

Durante o ano de 1996, através de um grande esforço de compatibilização, as diretrizes de 1993, associadas aos resultados de 1994 e 1995, passaram a se configurar como um projeto de cidade, formatado através de múltiplos olhares, traduzindo, em “tese”⁴⁹, o consenso obtido entre todos que participaram das discussões.

Neste ano, a SPM, através de contrato específico, traz a Fundação CEPA - Centro de Estudos e Projeção Ambiental -⁵⁰ para uma consultoria metodológica ao projeto com vistas à consolidação do trabalho realizado até então. Com base em metodologia sugerida por esta entidade, que tem por suporte um enfoque de cidade

⁴⁷ Chaves, Maria Amália. 1999. Op.cit. 1999, p.25.

⁴⁸ A preocupação com a existência de duas posições claras sobre a responsabilidade de elaboração de um plano diretor é tema do artigo sob o título Plano Diretor. Flávio Kiefer. Jornal Zero Hora. 16/8/95.

⁴⁹ Utiliza-se aqui esta expressão porque o referido consenso não foi sustentado pelo conjunto dos atores, na discussão que se estabeleceu após setembro de 1996.

⁵⁰ Trata-se organização não governamental argentina, com sede na cidade de La Plata. A escolha desta consultoria não foi muito bem aceita pelas entidades e profissionais da cidade de Porto Alegre. Sobre este assunto ver artigo sob o título Plano Diretor com Participação Popular. Demétrio Ribeiro. Jornal Gazeta Mercantil. 27 a 29/3/98. Para esclarecimento, registra-se que esta foi a única entidade que apresentou proposta envolvendo a disposição de trabalhar com a complexidade e a globalidade de todas as questões e temáticas relacionadas à reformulação do plano diretor e, em conjunto com o grupo técnico da SPM.

sustentável, se elaborou inicialmente um diagnóstico inter-setorial de conflitos e potencialidades a partir da “cidade real”⁵¹. Esta etapa propiciou a definição dos “campos de atuação prioritários”⁵², principais focos de atenção na proposição de um novo modelo de desenvolvimento para Porto Alegre, posteriormente transformados em estratégias.

*Cabe aqui ressaltar que a proposta de perseguir um desenvolvimento sustentável e equilibrado para a cidade pressupõe que, para um grande conflito ou conjunto de conflitos, se apresenta também uma ou mais de uma potencialidade que tende a resolvê-lo. A partir da percepção do território, das relações sociais, econômicas e políticas que se estabelecem neste espaço, é possível identificar estratégias que equilibrem estas relações, através de alternativas que alterem esta situação identificada.*⁵³

Quanto à compatibilização pretendida, o trabalho desenvolvido em 1996, deixou temporariamente de lado os acúmulos de discussões setoriais de 1994 e 1995 e, em atividades de caráter técnico, realizadas em diversas oficinas - com equipe integrada formada por técnicos das diversas Secretarias e Departamentos municipais, além dos consultores da UFRGS - identificou os seguintes campos de atuação: “Desenvolvimento Sustentável da Cidade Consolidada”, chamada de Cidade Norte; “Desenvolvimento Sustentável da Cidade Não Consolidada”, chamada de Cidade Sul; “Estímulo aos Espaços Abertos e à Revalorização Cultural”, “Articulação Metropolitana”, “Estímulo à Produção Concertada” e a um “Novo Sistema de Planejamento Aberto, Contínuo e Participativo”.⁵⁴

Os campos de atuação detectados mostravam interfaces críticas, de acordo com a discussão acumulada nos últimos anos, e sugeriam a formulação de estratégias, programas e subprogramas voltados para questões não só espaciais ou de caráter mais territorial, mas, também relacionadas ao enfoque de planejamento adotado e às diversas políticas urbanas.

⁵¹ Cabe esclarecer que, insistentemente, a consultoria da Fundação CEPA, pedia aos técnicos que se esquecessem das críticas ao plano em vigor e pensassem na cidade, tal qual ela existia, independente das prescrições legais.

⁵² Trata-se expressão associada à linguagem da metodologia utilizada pela Fundação CEPA.

⁵³ Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. Informe Complementar. 1996. p.5.

⁵⁴ Ibidem, p.13.

Neste estágio, era bastante evidente que a preocupação do planejamento urbano não poderia mais ficar restringir-se a um plano regulador da propriedade privada, devendo atingir novos patamares. A idéia de um plano-processo se fortalece e a definição de estratégias como conteúdos presentes no texto da lei mostra este novo patamar.

Plano-processo, plano flexível, plano como um instrumento de viabilização de projetos especiais, todas estas expressões representavam vontade e necessidade de avançar. Em setembro de 1996, em consequência de um prazo político assumido pelo Executivo Municipal, o primeiro consenso é enviado como anteprojeto de lei ao Poder Legislativo Municipal.

A seguir, em outubro, a instituição da Comissão Técnica Especial pela CMPA e, paralelamente, de um Fórum de Discussões com entidades representativas da sociedade, iniciava ampla discussão desta proposta.

Com a consultoria da Fundação CEPA, então retomou-se o que, de certa forma, fora abandonado a partir de 1994, quando o Cidade Constituinte passou a ser um projeto da SPM, voltado para a revisão do plano regulador da cidade.

Através desta consultoria, a globalidade do projeto foi buscada, e tentou-se a re-articulação⁵⁵ com o conjunto do governo. Da mesma maneira, os eixos definidos em 1993 foram resgatados e a proposição de estratégias, passou a valorizar a relação entre as “mensagens que expressam os desejos”, discutidas neste ano, com a discussão da “cidade do possível”, realizada entre 1994 e 1996.

Entretanto, apesar deste grande esforço, passado o período de eleições que escolheu Raul Pont como novo prefeito da cidade, e reelegeu praticamente dois terços da bancada de vereadores, o projeto, é retirado da CMPA, em março de 1997, para alterações.

⁵⁵ Registra-se que através desta re-articulação, o prefeito Tarso Genro chegou a comparecer em reunião com o grupo técnico na SPM.

De acordo com Chaves,⁵⁶ *na realidade, nem a bancada da Frente Popular concordava integralmente com os conteúdos propostos no 2º PDDUA*. Desta forma, com a consciência de que para não inviabilizar politicamente o projeto seriam necessários novos acordos, se iniciou um novo ciclo de discussões que deram origem a uma nova versão, reapresentada ao legislativo em novembro de 1997.

5.5 - A Formulação do 2º PDDUA: Uma Síntese dos Aspectos de Concepção e de Conteúdo

Em primeiro lugar registra-se que as considerações a seguir, têm como regra geral, um nível de profundidade compatível com a enfocada na abertura que introduz o 2º PDDUA. Considerando-se o objetivo de posteriormente estabelecer uma comparação entre este plano e o 1º PDDU, procura-se enquadrar os diversos aspectos referenciados, de acordo a categorização que se aproxima daquela utilizada no item 3.3 para expressar as principais características do discurso do 1º PDDU. Assim, destaca-se noções sobre o “Enfoque Global” do projeto, a essência da concepção do seu “Modelo Espacial” e os “Aspectos de Gestão”, envolvendo, na sua amplitude, a proposta de sistema de planejamento e de instrumentação.

Em segundo lugar salienta-se que, apesar das grandes alterações sofridas entre a proposta do 2º PDDUA apresentada à CMPA, em setembro de 1996, e aquela encaminhada em novembro de 1997, as justificativas que introduzem um e outro instrumento legal praticamente não apresentam diferenças. Uma análise atenta dos dois documentos mostra que o conteúdo que acompanha a versão de 1997, enquanto detalha melhor alguns pontos, deixa de salientar aspectos enfatizados em 1996.⁵⁷

⁵⁶ Chaves, Maria Amália. 1999. Op.cit. 1999, p.50.

⁵⁷ No primeiro caso estão as estratégias que, na versão de 1997 aparecem melhor detalhadas e no segundo caso, as operações concertadas, que destacadas como um instrumento de avanço em 1996, deixam de ser salientadas em 1997. Da mesma maneira, a justificativa de 1997, enquanto enfatiza a questão da “sustentabilidade”, utilizando-se desta palavra por dezessete vezes, altera apenas discretamente o parágrafo que trata da simplificação dos dispositivos de controle das edificações, ressaltando que esta foi a questão mais polêmica de toda discussão. Não abordou portanto o novo tratamento dado à esta temática, que apesar de aprovada no 2º Congresso da Cidade em dezembro de 1995, foi totalmente modificada nas discussões que se sucederam a este evento. Certamente este aspecto tem a ver com as críticas recebidas pelo projeto após setembro de 1996, com as diferentes visões que se manifestaram sobre a morfologia urbana de Porto Alegre e com as características gerais do processo de reformulação do 1º PDDU, que como já foi colocado, estava sempre aberto a novas revisões, reforçando uma postura da administração municipal, de construção coletiva e de valorização do processo de discussão.

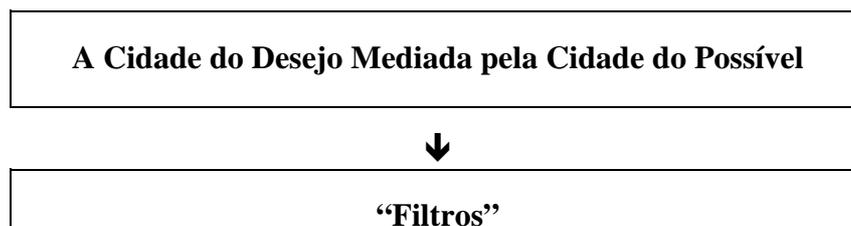
Assim, a proposta de 1997 é o resultado de novos acordos e consensos ou “filtros” sintetizados no Quadro 5, que após um ano de discussões, alteram a versão original, sem alterar o discurso que envolve a globalidade do projeto.

Salientando-se os aspectos que são relevantes na concepção do 2º PDDUA, logo no início da justificativa de 1997, diz-se que o planejamento urbano hoje implica articulação dos diversos sujeitos e interesses, fazendo com que a participação mais ampla tenha reflexos na qualidade de vida, através da interpretação técnica.⁵⁸ E, destacando-se o caráter político do processo, que tem na gestão democrática um componente essencial mais adiante, expressa-se que a *incorporação da visão de planejamento como ação política, configurada através dos instrumentos técnicos pertinentes, implica em comprometimento na sustentação do processo da forma cada vez mais ampliada e incisiva.*⁵⁹

O “Enfoque Global” da proposta baseia-se nos eixos definidos em 1993, transformados em princípios de desenvolvimento urbano ambiental, destacados na Parte I do 2º PDDUA.⁶⁰ Assim, entre outros, a busca de uma cidade com gestão democrática, participativa, descentralizada e integrada; com qualidade de vida e que integre as ações público-privadas; culturalmente rica e diversificada, passam a ser os elementos fundamentais da postura que define a essência do novo instrumento legal. De caráter nitidamente político, estes princípios traduziam, desde 1993, as principais preocupações do Governo Municipal.

Quadro 5

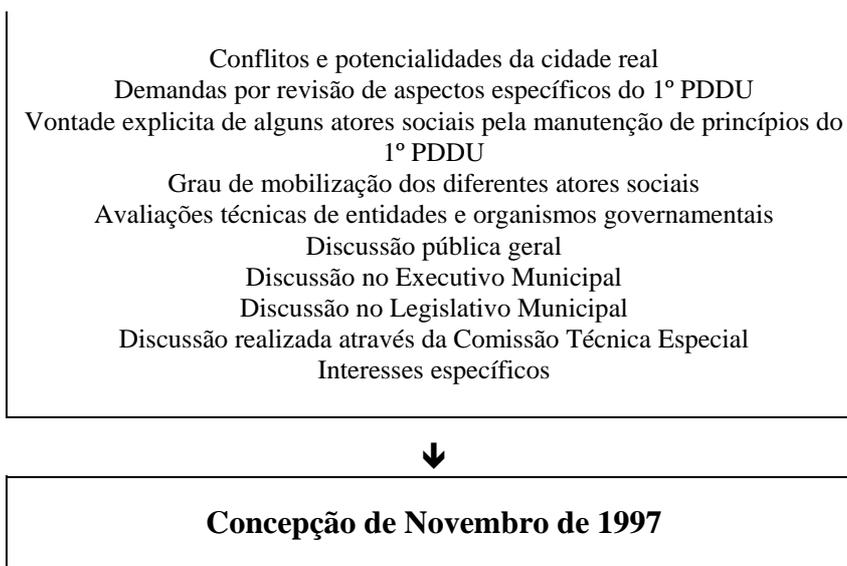
O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO 2º PDDUA (1993-1997)



⁵⁸ PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Justificativa. p.1.

⁵⁹ Ibidem, p.7.

⁶⁰ Artigo 1º. 2º PDDUA. novembro de 1997.



Entretanto, como produto de um trabalho participativo, a proposta apresentada não se referencia apenas na visão do Governo. É o consenso que procura integrar, da forma mais harmônica possível, as respostas aos diversos conflitos que se explicitaram e que mostra a todos *os que passaram por esta experiência que é possível avançar numa direção comum, através da capacidade de fazer acordo com os diferentes.*⁶¹

*Portanto, o resultado final, não representa apenas uma concepção de cidade. Mais do que isto ele é o produto de um pacto social, o somatório de propostas anteriormente desarticuladas, o mínimo múltiplo comum de visões contraditórias. Por isto, seu valor não está unicamente na qualidade do que apresenta como coerente. Está também, e talvez aí resida o que há de novo, no peso político que assumem as suas “contradições” (sic), uma vez que as mesmas são diretamente proporcionais às contradições do complexo processo urbano.*⁶²

Os resultados do plano são apontados também como *base inicial para uma mudança de mentalidade que será a essência das novas relações que se propõem no Sistema de Planejamento aberto contínuo e participativo.*⁶³ Esta mudança de mentalidade envolve:

- a passagem do conceito de planejamento, de normativo - baseado essencialmente em normas para a atividade privada - para estratégico, com o poder público fortalecendo seu papel articulador e propositivo;

⁶¹ PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Justificativa. Op.cit. p.3.

⁶² Ibidem, p.4.

- a valorização dos aspectos relacionados com a gestão, pois o caráter de processo permanente lhe confere um sentido de abertura, flexibilidade e atuação integrada dos diversos atores da construção da cidade;
- a consideração do modelo espacial, como arcabouço orientador para as propostas que serão desenvolvidas;
- a valorização das estratégias, como as indicadoras das linhas gerais dos projetos a serem desenvolvidos;
- a valorização de uma atuação mais projetual do planejamento que potencialize as oportunidades de investimentos e propicie reorientar as diretrizes numa escala temporal mais previsível;
- a implementação de um sistema de planejamento que garanta a discussão com a população.⁶⁴

O “Enfoque Global” se define, também, através de princípios de natureza conceitual - *necessariamente de natureza sustentável*.⁶⁵ De acordo com Pesci⁶⁶, a concepção proposta assume o que hoje se denomina enfoque ambiental ou de desenvolvimento sustentável e integrado, e tem bases em premissas elencadas na Conferência de 1992 no Rio de Janeiro.

A denominação de plano ambiental se deve à ênfase dada à concepção holística e de reintegração da sociedade com a natureza, que conduz o plano por duas linhas básicas: as estratégias, com seus programas e os projetos.⁶⁷

A idéia, portanto, é a de se ir governando participativamente o fluxo temporal das Estratégias e dos Programas, e elaborando concomitantemente Projetos para realizar as prioridades e monitorar os ajustes necessários às Estratégias.

*É uma concepção bem diferenciada do conceito exclusivo de Plano como norma instituída que diz o que se pode fazer e proíbe o que não se pode fazer, para passar ao conceito de Plano como um processo.*⁶⁸

⁶³ Ibidem, p.4.

⁶⁴ Ibidem, p.4.

⁶⁵ Ibidem, p.2.

⁶⁶ Pesci, Rubén. Cidade Sustentável: Enfoque Global do 2º PDDUA. In: A Necessária Releitura da Cidade. 1998. p.15.

⁶⁷ Ibidem, p.15.

⁶⁸ Ibidem, p.15.

A partir destas idéias, o plano ambiental⁶⁹ tem o suporte de um “Modelo Espacial” visto como o conjunto de estratégias, programas e projetos e suas representações espaciais, as quais no seu conjunto, traçam a perspectiva de desenvolvimento urbano pensada para Porto Alegre nas próximas décadas e são o eixo central do plano.

Assim, “Estruturação Urbana”, “Mobilidade Urbana”, “Uso do Solo Privado”, “Qualificação Ambiental”, “Produção Econômica”, “Produção da Cidade” e “Sistema de Planejamento” são as estratégias que traduzem um novo modelo de desenvolvimento urbano para Porto Alegre. Cada uma delas, com suas palavras de ordem, deverão transformar o enfoque de planejamento em vigor.

⁶⁹ A concepção de plano ambiental envolve as noções de legitimidade social, preocupação com questão econômica e ainda, a perspectiva de pressupostos ambientais. Embora bastante abrangente, no 2º PDDUA, esta concepção está relacionada à possibilidade de construção da cidade através de projetos, definidos como ambientais.

Os princípios do novo Modelo Espacial⁷⁰, incorporam as idéias de cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada; estruturada urbanisticamente para evitar deslocamentos; a idéia de cidade que controla a densificação; que se preocupa com os espaços públicos e com os assentamentos informais, que estimula a produção primária, valorizando também a concepção de cidade que busca a sustentabilidade econômica e social, dentro de princípios de qualificação ambiental para todo o território do município. Através de idéias-força, a essência da formulação do Modelo Espacial do 2º PDDUA, encontra-se esquematizada nos Quadro 6 e Mapa 1, a seguir apresentados.

São preocupações do Modelo Espacial naquilo que se refere à estruturação urbana, a concepção discutida de que “tudo é cidade”, ou seja, de que o território extensivo e rural do município, correspondente às áreas localizadas mais ao sul, constitui, em conjunto com a cidade consolidada de maneira mais intensiva ao norte, um todo que apresenta indiscutível complementariedade de funções. Esta característica, muito marcante na cidade de Porto Alegre, não permite discutir diferenciações legais. Desta forma, as áreas de ocupação mais rarefeita, onde ocorre o desenvolvimento rural e onde se identificam núcleos habitacionais de baixa densidade, passam no modelo proposto a receber a denominação de “Cidade Rur-Urbana”.

A macrodivisão territorial do município define-se, assim, através de duas grandes áreas - ambas urbanas - definidas pela proposta de lei como Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita.

A idéia de diversidade, enfatizada na proposta do 2º PDDUA se verifica, entre outros aspectos, pelo reconhecimento de um conjunto de “Macrozonas”, com suas interfaces, e pela identificação dos “Elementos Estruturadores” do novo modelo espacial, permitindo definir áreas com propostas diferenciadas no território de Porto Alegre.

⁷⁰ Albano, Maria Tereza Fortini. Limites e Possibilidades do Planejamento Urbano: A Reformulação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Esta síntese sobre o Modelo Espacial do 2º PDDUA baseia-se em trabalho elaborado para o VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.

Quadro 6

IDÉIAS-FORÇA DO MODELO ESPACIAL DO 2º PDDUA

Tudo é cidade	<p>Área Intensiva, Área de Ocupação Rarefeita Reconhecimento do Interesse Ambiental Reconhecimento da cidade informal Estímulo ao desenvolvimento rural</p>
Densificação	<p>Habitacional e de empregos por hectare Definição por patamares Incorporação do “solo criado” Incorporação da perspectiva de monitoramento</p>
Diversidade	<p>Macrozonas Elementos Estruturadores Centro Histórico Corredor de Urbanidade Corredores de Centralidade Corredor de Desenvolvimento Corredor de Produção Corredor Agro Industrial</p>
Policentralidade	<p>Regional, urbana, local Perspectiva de descentralização</p>
Miscigenação	<p>Zonas de uso Mixagem sócio-econômica e espacial Diminuição de deslocamentos</p>
Espaços Abertos	<p>Valorização da dimensão pública da cidade Valorização da identidade natural e cultural Reforço de centralidades</p>
Integração Metropolitana	<p>Uso do solo, traçado viário</p>
Dimensão Temporal	<p>Perspectiva de ação projetual Ação Estratégica</p>

Fonte: Proposta do 2º PDDUA conforme versão de novembro de 1997

mapa1 - Modelo 2º PDDUA

O conjunto de Macrozonas graficamente expressas no Mapa 2, mostra, num primeiro grupo de áreas, uma cidade mais densa e mais antiga, correspondendo à “Cidade Radiocêntrica”; na sua expansão leste, uma “Cidade Xadrez” e, ao norte um denominado “Corredor de Desenvolvimento”, com potencialidade de se tornar um pólo de importância metropolitana.

Acompanhando a orla do Guaíba, o desenvolvimento da cidade, em direção ao sul define a “Cidade da Transição” e a “Cidade Jardim”. Representando áreas de ocupação mais recente, as macrozonas “Restinga” e “Eixo Lomba Restinga” são ocupações de que se intensificaram a partir da década de 70.

Por fim, o “Parque Estadual Delta do Jacuí” e a “Cidade Rur-Urbana”, com seus núcleos de ocupação intensiva, complementam a diversidade das grandes áreas territoriais do município, mesclando áreas de desenvolvimento diversificado, com áreas de produção primária e desenvolvimento rural com grandes espaços de interesse ambiental.

Os elementos estruturadores do modelo espacial compreendem áreas como o “Centro Histórico” e os diversos tipos de corredores - de “Centralidade”, de “Urbanidade”, de “Produção”- passíveis de atuação por projetos especiais, originados de iniciativas governamentais ou privadas, registradas como intenção nas diversas estratégias.

Quanto à divisão territorial, o modelo espacial se complementa com o reconhecimento de Unidades de Estruturação Urbana, definidas basicamente através do traçado estruturador preexistente das diversas partes da cidade com a previsão, de algumas novas ligações.

Como objetivos estratégicos do modelo espacial, salienta-se, ainda, o de potencializar e valorizar áreas de interesse cultural, o de reforçar centralidades existentes ou potenciais e o de integrar a cidade à Região Metropolitana.

mapa 2 - Macrozonas

Através das estratégias expressas a seguir no Quadro 7, pretende-se complementar conteúdos e implementar ações que normalmente não estavam enfatizadas em um plano diretor. Este é o caso da “Mobilidade Urbana” e da “Qualificação Ambiental”. Tanto uma quanto a outra, tentam, como estratégias, integrar ao plano diretor, conteúdos e projetos específicos da sua área de atuação, aos demais temas do desenvolvimento urbano, numa perspectiva de rompimento do setorialismo no tratamento das diversas questões.

Da mesma forma, a estratégia de “Produção da Cidade” tenta privilegiar os aspectos de uma política habitacional de caráter municipal,⁷¹ incorporando os avanços do movimento de reforma urbana, reconhecendo a cidade informal e identificando um conjunto de áreas que poderão ser potencializadas através de projetos especiais concertados entre o setor público e o privado.

No que se refere à “Promoção Econômica”, pela primeira vez também se articulam objetivos do desenvolvimento econômico, aquele que é possível de encaminhar ao nível municipal, com os objetivos de um planejamento mais espacial.

Por fim, complementando a concepção do 2º PDDUA, a estratégia de “Sistema de Planejamento”

*... se preocupa em definir a estrutura gerencial das atividades de planejamento, delimitando instrumentos, que são os seus diversos elementos legais e estruturais, muitos deles propostos pela Lei Orgânica do Município, inclusive já regulamentados e outros a serem desenvolvidos a partir do novo Plano Diretor.*⁷²

*... é o principal suporte, à organização e à dinâmica que a Administração Municipal precisa para atingir o completo aproveitamento dos recursos disponíveis e potenciais, associando suas ações aos interesses da população.*⁷³

⁷¹ A política habitacional de caráter social constitui um dos grandes avanços do 2º PDDUA. Este avanço pode ser tributado à qualidade da discussão realizada desde o início do processo e às suas formulações que sinteticamente envolvem: a regularização progressiva de assentamentos existentes, a perspectiva de produção de novas habitações, a proposição do conceito de “urbanizador social” e mecanismos para ampliação da produção da habitação.

⁷² PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Justificativa. Op.cit. p.6.

⁷³ Ibidem, p.6.

O “Sistema de Planejamento” tem na SPM, o seu órgão gerenciador⁷⁴; no Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA -, seu órgão de integração⁷⁵ e na sua Estrutura Geral, um conjunto de componentes envolvendo, entre outros, as Secretarias e Departamentos Municipais, os diversos conselhos vinculados ao desenvolvimento urbano e as áreas setoriais de planejamento. Especificamente, em relação ao novo conselho, destaca-se:

*A nova conceituação do conselho dentro de um papel propositivo, provocador e receptor de discussões e demandas, coloca para o mesmo uma dinâmica globalizante, que deverá focar todas as questões abrangentes de cunho urbanístico. Seu papel é estratégico no avanço da concepção de processo, mais do que de plano, como linha orientadora para a ação do planejamento.*⁷⁶

Na palavra-chave “integração” atribui-se uma das principais prerrogativas do sistema de planejamento proposto. Para que, na combinação das políticas urbanas, se possa dar um caráter estratégico e potencializador a todas as linhas de atuação, a integração torna-se essencial.

Em termos de possibilidades, o Sistema de Planejamento propõe instrumental específico a uma nova realidade, através da potencialização de instrumentos Básicos⁷⁷, Complementares⁷⁸, De Participação na Gestão⁷⁹, De Informação⁸⁰ e De Avaliação⁸¹.

Assim, retrata-se a concepção geral do 2º PDDUA, que observando-se na sua globalidade, corresponde à formulação que parte das mensagens emitidas em 1993, contemplando-as e ampliando-as na medida em que sofrem um grau maior de aproximação com a realidade local.

⁷⁴ PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Op.cit. p.45.

⁷⁵ PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Op.cit. p.46.

⁷⁶ PMPA, SPM. 2º PDDUA. 1997. Justificativa. Op.cit. p.7.

⁷⁷ Estratégias, Programas, Plano Regulador e Modelo Espacial.

⁷⁸ Planos de Ação Regional, Planos Setoriais e Intersetoriais (transporte, saneamento, etc)

⁷⁹ A participação é proposta em 3 níveis: No NÍVEL GLOBAL, se pretende a participação através do CMDUA com 8 representantes; no NÍVEL REGIONAL, se pretende a participação nas Regiões de Gestão do Planejamento e nos Planos de Ação Regional e por fim no NÍVEL LOCAL, se pretende a participação através das Unidades de Estruturação Urbana.

⁸⁰ O Sistema de Informações, embora já montado pelo 1º PDDU, deverá se tornar gradativamente um Sistema de Suporte às Decisões para planejamento urbano. Registra-se que até a presente data o sistema existente subsidiou predominantemente o atendimento das rotinas de processos administrativos.

⁸¹ O Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano proposto a partir do 2º PDDUA é um instrumento inovador por excelência na medida que se quer avançar para um planejamento mais projetual e estratégico. Pretende possibilitar o monitoramento do sistema urbano, a avaliação de projetos de impacto e especiais, além de trabalhar com a perspectiva de prever situações futuras e definir critérios para a tomada de decisão.

Quadro7

ESTRATÉGIAS E PROGRAMAS DO 2º PDDUA

Estruturação Urbana Programa de Espaços Abertos Programa de Integração Metropolitana
Mobilidade Urbana Programa de Transporte Coletivo Programa de Centros de Transbordo e Transferência Programa Viário Programa de Garagens e Estacionamentos Programa de Trânsito
Uso do Solo Privado Programa de Gerenciamento do Plano Regulador
Qualificação Ambiental Programa de Valorização do Patrimônio Cultural Programa de Proteção às Áreas Naturais Programa de Implantação e Manutenção de Áreas Verdes Urbanas Programa de Conservação de Energia Programa de Gestão Ambiental Programa de Prevenção e Controle da Poluição
Promoção Econômica Programa de Dinamização da Economia Programa de Qualificação da Cidadania
Produção da Cidade Programa de Projetos Especiais Programa de Habitação de Interesse Social Programa de Gerenciamento dos Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano
Sistema de Planejamento Programa de Gerenciamento de Políticas Programa de Regionalização e Participação da Comunidade Programa de Sistema de Informações Programa de Comunicação e Educação Ambiental Programa de Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano

Fonte: Proposta do 2º PDDUA conforme versão de novembro de 1997

Portanto, os aspectos ressaltados no item 4.5 e esquematizados no Quadro 8, representam a essência do novo plano a partir de dois pilares fundamentais: as noções de “Projeto de Cidade” e de “Aspectos de Gestão”.⁸²

Quadro 8

⁸² Relembramos que no primeiro caso esta categorização foi subdividida em “Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano”, “Enfoque Global” e “Modelo Espacial” e no segundo, em “Democratização”, “Papel do Estado” e “Instrumentação”.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO 2º PDDUA



Fonte: Discursos de 1993 a 1997,
Proposta do 2º PDDUA de novembro de 1997

A partir destas, surge uma concepção de plano como um instrumento estratégico, regulador e instrumental, com a perspectiva de alcançar simplificação, flexibilidade e clareza. Assim, por um lado, uma mudança de enfoque, fortalece idéia de planejamento como uma ação política, na qual é fundamental a questão da participação. Da mesma maneira, a incorporação das noções de sustentabilidade ambiental, integração, transdisciplinariedade e ação projetual para o planejamento numa escala temporal mais previsível do que a dos planos tradicionais, junto com uma mudança de linguagem referenciam esta nova situação. Destes aspectos surge como consequência o reconhecimento da contradição e da complexidade permanentemente presentes na vida urbana, a base para uma mudança de mentalidade e a abertura para o entendimento da probabilidade como uma questão a ser assumida pelo instrumental do planejamento.

5.6 - Principais Aspectos da Discussão: “A Crítica da Crítica” ou Seria Mesmo Necessário um 2º PDDUA ?

Conforme salientado no item 5.4, em setembro de 1996, em consequência de um prazo político estabelecido, um primeiro acúmulo de propostas é enviado como anteprojeto de lei do 2º PDDUA à CMPA. Em seguida, em outubro, a instituição de uma Comissão Técnica Especial⁸³ junto ao Poder Legislativo e, paralelamente, de um Fórum de Discussões com entidades representativas da sociedade, iniciam ampla discussão sobre esta proposta.

Entretanto, mesmo antes desta data, já se fazia um debate bastante profundo sobre as proposições do novo plano diretor. Através de iniciativa do vereador Lauro Hagemann, idéias de profissionais da cidade⁸⁴ foram Inaçadas na *Internet* para reflexão.⁸⁵

Diferentes olhares passam a ser os sinalizadores dos tipos de preocupações que se manifestam no momento em que o processo parece reiniciar mais uma vez, contando com um universo de atores, muitas vezes ausentes das etapas anteriores, apesar da constância de entidades como o IAB, a SERGS, a AREA⁸⁶ e o SINDUSCON.

Nos trabalhos da CMPA, enquanto muitos - demonstrando interesse em participar das discussões - declaram impossibilidade de opinar sobre projeto tão amplo e

⁸³ Esta comissão foi formada por técnicos indicados por todas as bancadas com assento no Poder Legislativo Municipal e pelos demais vereadores membros da mesa diretora, com a coordenação do arquiteto Jorge Decken Debiagi, relatoria do arquiteto David Bondar e secretaria da arquiteta Ilsa Terezinha Fava. Em março de 1997, a coordenação foi assumida pela arquiteta Inez D'Ávila, ficando como suplente de Bondar, o engenheiro Antonio Fernando Cardoso e como relatora a arquiteta Elizabeth Sant'Anna, que passou a ter como suplente o arquiteto Claudio Ferraro.

⁸⁴ Entre os profissionais referidos estavam o arquiteto Demétrio Ribeiro, o jornalista Alberto André e o arquiteto Flavio Kiefer. Este último define sua indignação com a proposta do 2º PDDUA através de artigo denominado “Crime Urbanístico”.

⁸⁵ Foi desta maneira que o arquiteto Demétrio Ribeiro levantou desde o início, algo que seria bastante questionado ao longo de todo o processo de discussão. O novo plano estava propondo “planejamento” ou “gerenciamento”? Esta idéia foi também levantada em 18 de novembro de 1996 em depoimento à CMPA pelo vereador Raul Carrion. Esclarecendo que a sua postura é pelo “planejamento” que se utiliza de dados concretos, faz previsões e define o rumo do crescimento da cidade de forma regrada, coloca que o “gerenciamento” elimina grande parte dos dispositivos da lei deixando espaço para pressões de interesses imobiliários e apostando numa postura neo liberal de mercado que se auto regula. Salienta que em nome da simplificação, a proposta apresentada na versão de 1996 retira muitos dos regramentos essenciais ao planejamento da cidade, retirando também da Câmara de Vereadores muitas de suas atribuições.

⁸⁶ Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura.

complexo, outros, inclusive participantes do processo desde longa data, apresentam discordâncias essenciais, quer com a forma como o trabalho foi desenvolvido, quer com os seus resultados em termos de proposições.

Como constitui objetivo desta dissertação de mestrado, verificar em que medida os discursos praticados são incorporados às proposições do 2º PDDUA e são resultado do processo metodológico desenvolvido, neste tópico pretende-se ressaltar aquilo que passa a ser a ênfase das discussões entre setembro de 1996 e novembro de 1997.

Assim, lembrando posicionamentos expressos em documentos enviados pela entidade ao Projeto Cidade Constituinte desde 1993, o IAB⁸⁷ reforça preocupações quanto:

*... à forma de condução do projeto, à apreciação fragmentária das matérias, à insuficiência de produtos e elementos de informação e, sobretudo, quanto à redução na aprovação de propostas, do significado da ciência e da tecnologia como pressupostos de racionalidade e de consistência dos elementos de tomada de decisão.*⁸⁸

Registrando que, ao longo do processo, *as críticas e contribuições, todas elas leais, construtivas e revestidas de legitimidade profissional, nem sempre tiveram guarida junto aos dirigentes do Projeto nem mereceram a desejada resposta das autoridades destinatárias,*⁸⁹ manifesta seu desejo de estar presente no debate sobre o projeto da Porto Alegre do futuro a ser desenvolvido pelo Poder Legislativo Municipal.

Em documento bastante elaborado, a Sociedade de Engenharia⁹⁰ ressalta o caráter progressivo que assumiu a formulação do plano de Porto Alegre nos últimos oitenta anos, desde Moreira Maciel até o 1º PDDU. Defende que *não há como voltar as*

⁸⁷ Trata-se de documento elaborado pelo IAB com o título Projeto de Lei que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - Relatório de Avaliação-Comissão de Habitação e Política Urbana. Este documento foi também apresentado pelo presidente da entidade, na CMPA, em reunião de entidades de classe e assessores especiais, em 2 de dezembro de 1996.

⁸⁸ Ibidem, p.2-3.

⁸⁹ Ibidem, p.3.

⁹⁰ Trata-se de documento de 12 de novembro de 1996 elaborado pela Comissão de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente tendo como tema o 2º PDDUA. Assinam este documento o arquiteto João Boaventura N. Toledo, como coordenador, o engenheiro Carlos Alberto B.V. Petersen, como relator, o engenheiro Adolpho Cantergi, o engenheiro Carlos Alexandre Avila, o arquiteto Claudio Ferraro, o arquiteto Ilton Luiz S. da Silva, o arquiteto Alceu de Lima Dutra, o engenheiro Carlos Fernando Marins, o engenheiro Floriano Isolan e o engenheiro Jayme Luiz Souza Pinent.

*costas aos projetos da cidade sem voltar a ela própria,*⁹¹ mas reconhece que os planos não são imutáveis, sendo um processo em permanente discussão. Salientando a intenção de crítica construtiva, como contribuição, enumera as principais preocupações da entidade, entre as quais, a questão da qualidade de vida considerada fundamental. Em relação a este assunto, salienta-se que o plano deve fixar seus referenciais, mesmo que diferenciados por unidades setorizadas. Somente assim se evitaria a aleatoriedade e poder-se-ia ter uma maneira de cobrar o poder público por suas promessas.

Desta forma, vem à tona mais uma vez, aquilo que foi destacado nos discursos do Capítulo 4, quando as entidades questionavam a maneira como estava estruturado o Cidade Constituinte, pois a partir dela poder-se-ia chegar a propostas que prescindissem da ciência e da tecnologia como pressupostos de racionalidade, de inovação, de sistematização e de consistência dos elementos de tomada de decisão.

Quanto aos demais conteúdos, surgem questões envolvendo a extinção da área rural do município⁹², as relativas à volumetria das edificações⁹³, a temática da constituição do novo CMDUA - que deixa em aberto a participação de entidades como a Sociedade de Engenharia, historicamente ocupante de uma vaga na composição do conjunto - e ainda a questão da ausência de material gráfico, ilustrativo das propostas sobre sistema viário.

⁹¹ Ibidem, p.3.

⁹² Registra-se que a idéia de extinção colocada pela proposta do 2º PDDUA, é de eliminação da área rural enquanto definição legal. Através desta idéia o município poderia fazer proposições para todo o território municipal, inclusive dispondo sobre zonas de desenvolvimento rural, independente de sua vinculação ao INCRA. Desta forma se diminuiriam as atuais distorções, pois o espaço de atividade rural de Porto Alegre está muito mais concentrado em áreas consideradas como urbanas extensivas pelo 1º PDDU, do que nas denominadas por lei, de área rural, onde predominam espaços de interesse ambiental. Entretanto na discussão desenvolvida sobre este assunto, houve, por parte de muitos, uma interpretação de que se estava propondo a densificação de todo o território municipal, tendo como um dos objetivos a maior arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano.

⁹³ Na proposta de 1996, na tentativa de aumentar, segundo argumento colocado, a qualidade dos projetos em função das dimensões de lotes da cidade mais densamente ocupada e com vistas a solucionar a questão das vagas para veículos dentro do lote, se propõe a possibilidade de prédios na divisa com alturas maiores do que as propostas na lei de 1979. Este aspecto foi bastante questionado pois, além de trazer uma concepção diferenciada quanto às possibilidades de iluminação e ventilação da edificação, negava uma morfologia que já vem configurando a cidade, através da perspectiva do prédio solto no centro do terreno desde 1959.

As considerações sobre o anteprojeto de lei para o 2º PDDUA, apresentadas pela Associação dos Docentes do Instituto Ritter dos Reis⁹⁴, são taxativas ao afirmar, que *na prática, como veremos, este plano esvazia a idéia de planejamento conjunto da cidade e desconsidera conquistas importantes dos planos anteriores.*⁹⁵

Na defesa de que o 1º PDDU deva ser revisado porque é de compreensão muito complexa, perdeu a feição e carece de uma atualização conceitual, a entidade reforça que há de se respeitar a história precedente do planejamento de Porto Alegre e salienta que *a base de elaboração do futuro 2º PDDUA está pronta e, por tudo isso, tem que ser aproveitada.*⁹⁶ E afirma:

*O novo plano diretor, entretanto deve pautar-se no contexto preexistente, que é heterogêneo e plural, programando a cidade futura em seus aspectos morfológicos, funcionais de infra-estrutura básica e sociais, programando estratégias de crescimento e contenção, preservando a paisagem, reforçando a identidade das permanências (patrimônio histórico e cultural), articulando-as pela ação programada, às transformações edilícias futuras. Deve articular a cidade formal com a cidade informal (áreas de interesse social) de forma que os benefícios urbanos sejam instrumentos de fixação da população carente e não zonas potenciais de especulação e expulsão promotoras de instabilidade e mobilidade social, provocando a mais valia do solo em detrimento da função social da propriedade.*⁹⁷

Em termos de discurso, há uma coincidência total com as idéias do 2º PDDUA. Entretanto, a análise técnica do documento enviado à CMPA, revela um entendimento diferenciado daquele expresso na formulação do executivo municipal, enfatizando em doze pontos⁹⁸ a existência de contradições.

Além destes pontos, ressalta o papel do plano, como instrumento do projeto de cidade e do técnico urbanista como o responsável pela condução do que poderia ser chamado, pelos aspectos relacionados no documento, de planejamento urbano da cidade.

⁹⁴ Trata-se de depoimento apresentado pelo arquiteto Maturino Santos da Luz no dia 27 de novembro de 1996 em reunião de entidades de classe e assessores especiais da Câmara de Vereadores para apreciação do 2º PDDUA.

⁹⁵ Ibidem, p.1.

⁹⁶ Ibidem, p.2.

⁹⁷ Ibidem, p.2-3.

⁹⁸ Estes doze pontos se referem principalmente à concepção geral do plano em termos de modelo espacial, tratando basicamente de: qualificação ambiental (área central, patrimônio construído), densificação, atividades e miscigenação, circulação e transporte, dispositivos de controle, instrumentos urbanísticos.

*... a cidade enquanto espaço não prescinde de seu projeto, que é o plano. O plano enquanto projeto de espaço não prescinde da técnica. A técnica enquanto ciência não prescinde do cientista. O cientista do espaço da cidade é o urbanista. Desde este ponto de vista cabe ao urbanista a tarefa de planejar, gerenciar, estabelecer metas, estratégias e recursos para a viabilização e construção no tempo, sistematizar as ações e monitorar ex post.*⁹⁹

Passando para a AREA, a discordância fundamental desta entidade diz respeito aos dispositivos de controle das edificações. Na expressão do depoimento apresentado no debate da CMPA, estes induzem à *concepção de prédios de qualidade arquitetônica altamente discutível.*¹⁰⁰

Apesar de ter participado ativamente dos debates durante a elaboração do projeto do novo PDDU, tendo opinado, criticado e sugerido várias modificações, não teve (a entidade), dentro do processo, a aceitação de grande número de suas reivindicações.

Nosso primeiro questionamento é o por que de uma mudança tão drástica nos critérios urbanísticos, considerando a evolução da cidade existente, conduzida ao longo de anos de aplicação de um plano diretor progressivamente aperfeiçoado.

Por que regredir no que se refere aos afastamentos, permitindo e até induzindo que se cole as edificações nas divisas laterais do terreno, com flagrante prejuízo da qualidade de projeto em termos de iluminação, ventilação e volumetria, quando o atual sistema de controle propicia blocos estética e funcionalmente mais vantajosos. (...)

*Hoje, com o incentivo a terraços, saliências externas e tratamento dos recuos sob a forma de jardim, tornaram-se as zonas mais valorizadas justamente aquelas que utilizam estes recursos e apresentam, em conseqüência, melhores padrões arquitetônicos.*¹⁰¹

Após estas, outras declarações definem os interesses específicos da entidade - em primeiro lugar, em relação à altura das edificações, e, depois quanto à necessidade de simplificação da lei e dos procedimentos de tramitação junto à PMPA.

Por que, pergunta-se, estabelecer complexos padrões de limites de altura quando esta pode ser perfeitamente delimitada pelos recuos obrigatórios e pelos índices de aproveitamento segundo a melhor conveniência de ordem arquitetônica, a critério e responsabilidade profissional daquele que conhece a obra ? (...)

⁹⁹ Ibidem, p.2.

¹⁰⁰ Trata-se de depoimento apresentado na CMPA em 2 de dezembro de 1996, que reproduz correspondência da entidade de 13 de novembro de 1996, ao presidente da CMPA. Esta correspondência vem assinada pelo presidente da entidade na ocasião arquiteto Jorge Decken Debiagi e pelos conselheiros, arquitetos Alberto Fedosow Cabral, Ronaldo G. Cintra Rezende, Edgar Sirângelo do Valle, Renato Turkienicz e Cícero Santini e Silva.

¹⁰¹ Ibidem, p.1.

... se faz urgentemente necessário, uma lei com definições amadurecidas, preservando os aspectos positivos já alcançados, fazer uma revisão nos atuais parâmetros do controle, com clareza dos critérios e enxugamento drástico da parafernália de resoluções, atas e decretos que hoje esmagam, de maneira humilhante e descabida, os profissionais moldadores da paisagem arquitetônica de nossa comunidade.

Age o poder público, como se os profissionais fossem todos incompetentes e mal intencionados, regulando a sua atividade a nível de ínfimos detalhes, cerceando-lhes a liberdade criativa e originando paralelamente, a necessidade de uma máquina fiscalizatória de proporções desmedidas, absorvendo técnicos municipais que seriam muito melhor aproveitados nas atividades de planejamento do município.(...)

O grande número de indefinições da legislação proposta, legadas a serem posteriormente definidas, ocasionará necessariamente, a repetição da atual calamitosa tramitação dos processos que atormenta, tanto os autores dos projetos como aqueles que os examinam na Prefeitura, incluindo-se aí as divergentes interpretações dos diversos setores e secretarias.¹⁰²

Este é um discurso de uma entidade de profissionais com interesses específicos. Da mesma forma que critica a regulamentação excessiva, supõe, em função das propostas que trazem consigo a perspectiva de flexibilidade, a vivência de um novo processo de tormenta para os profissionais. Já, o IAB, a SERGS e a Associação de Docentes da Ritter dos Reis fazem considerações sobre a globalidade do projeto.

Entre os participantes do processo que revelam discordâncias essenciais com os resultados obtidos, identifica-se o SINDUSCON. Em depoimento à CMPA registra que, independente das reivindicações, aspectos tais como *acesso à moradia, densidade, simplificação e miscigenação - nós não vemos contemplados na atual proposta da forma como gostaríamos.*¹⁰³ E especificamente sobre os dispositivos de controle das edificações explicita:

O sindicato não tem uma posição sobre os dispositivos de controle. Nós estamos prevendo que em março vamos fazer um “workshop”, reunindo uma gama grande de arquitetos. Vamos fazer um “workshop” distribuindo terrenos e tipos de projeto para fazer uma análise sobre vários pontos da cidade, o que pode ser construído. Esta análise será feita por arquitetos que queiram participar.(...) Estamos prevendo 40 grupos para este “workshop” para podermos ter uma análise e a partir disso obter um parecer mais técnico...¹⁰⁴

¹⁰² Ibidem, p.2.

¹⁰³ Trata-se de depoimento de Ivânio Sanguinetti no dia 2 de dezembro de 1996, em reunião de entidades de classe e assessores especiais da Câmara de Vereadores para apreciação do 2º PDDUA. Registramos que a fonte desta informação constitui texto não revisado.

Conforme já referido anteriormente, nos trabalhos desenvolvidos na CMPA, além de questões polêmicas quanto à concepção geral do projeto do 2º PDDUA, também foram realizadas críticas em relação à forma de condução do processo. Neste sentido, a METROPLAN¹⁰⁵ critica não só a sistemática adotada pela SPM para a discussão junto ao CMPDDU de apresentar, discutir e aprovar os resultados do trabalho por partes, com a substituição freqüente das versões, mas também o fato de se apresentar o texto do projeto de lei desacompanhado do correspondente material ilustrativo. Como este problema só foi resolvido nos últimos momentos que antecederam o envio da proposta à CMPA, ficou prejudicado o trabalho de avaliação dos conselheiros junto às suas entidades.

Salientando-se, ainda, outro conflito do processo, METROPLAN declara que o *que foi produzido e discutido pela sociedade na fase de produção não corresponde necessariamente ao conteúdo do produto realizado pela equipe técnica e seus consultores.*¹⁰⁶

Como se pode concluir dos depoimentos até aqui apresentados, no universo de participantes do evento promovido pela CMPA, grande parte fez críticas bastante severas ao produto enviado ao legislativo, em setembro de 1996.

Por outro lado, numa postura bastante positiva, a representante da FASE¹⁰⁷, preferindo salientar os avanços, relaciona, entre outros aspectos, a questão da incorporação dos instrumentos de reforma urbana num único instrumento legal, a proposta de democratização do conselho do plano diretor, agora conselho de desenvolvimento, as disposições sobre participação social, a idéia de planos regionais e a discussão sobre a política habitacional. Como entidade que tem interesses específicos

¹⁰⁴ Ibidem, p. 3-4.

¹⁰⁵ Trata-se de depoimento da arquiteta Laís Salengue no dia 2 de dezembro de 1996, em reunião de entidades de classe e assessores especiais da CMPA para apreciação do 2º PDDUA. Registramos que a fonte desta informação constitui texto não revisado.

No caso da METROPLAN estas questões polêmicas estão relacionadas principalmente com os dispositivos de controle das edificações, com a concepção dos corredores de centralidade, com a ampliação da área urbana e à articulação de Porto Alegre com a Região Metropolitana.

¹⁰⁶ Ibidem, p.15.

¹⁰⁷ Trata-se de depoimento da advogada Bethania Alfonsin no dia 20 de novembro de 1996, em reunião de entidades de classe e assessores especiais da Câmara de Vereadores para apreciação do 2º PDDUA. Registramos que a fonte desta informação constitui texto não revisado.

que foram atendidos a contento pela proposta do 2º PDDUA, não entra nas polêmicas das demais entidades.

Os debates na CMPA, via de regra, passam ao largo das inovações do 2º PDDUA enquanto plano estratégico e instrumental. Reforçando uma prática histórica em tratar da regulação da propriedade privada, se centravam, conforme Pesci,¹⁰⁸ na discussão da “anatomia da cidade” e revelavam, também, todas as dificuldades já citadas por Chaves¹⁰⁹ em relação à questão da comunicação.

Destacando aspectos conceituais, institucionais e formais da técnica legislativa adotada na formatação do 2º PDDUA, e apresentando as considerações das entidades, a Comissão Técnica Especial apresenta seu primeiro relatório de trabalho em 19 de dezembro de 1996. Como aspectos mais polêmicos, neste primeiro momento, destaca-se justamente algumas novidades conceituais e do instrumental constantes na proposta formalizada pelo Poder Executivo Municipal.¹¹⁰

O debate que se estabeleceu na CMPA questionava, inclusive, os pressupostos básicos do projeto e demonstrava que o processo participativo tão desejado pela Administração Municipal não tinha conseguido alcançar uma legitimidade capaz de sustentar as proposições. Desta forma, até mesmo aqueles que mais esperavam a revisão do plano diretor, manifestaram publicamente, ora em debates na televisão, ora em reuniões de trabalho, seu descontentamento em relação à proposta apresentada em setembro de 1996, o que resultou, na sua retirada da CMPA para alterações.

No período entre março e novembro de 1997, as discussões têm sua continuidade com base nas principais polêmicas levantadas desde setembro de 1996.¹¹¹

¹⁰⁸ Esta expressão se origina de anotação de reunião com técnicos da SPM em setembro de 1997, quando Pesci, indignado com os rumos das discussões colocou: “Não se discute a cidade, se discute a anatomia, o interesse individual”.

¹⁰⁹ Chaves, Maria Amália. 1999. Op.cit.,1999. p.25.

¹¹⁰ Entre os aspectos conceituais são questionados princípios como o “tudo é cidade”, a concepção de “corredores de centralidade” e a questão morfológica; entre os aspectos institucionais, levanta-se uma discussão sobre a questão planejamento x gerenciamento e entre os formais, uma crítica bastante severa à forma de organização do instrumento legal - que de uma maneira geral não estaria dotada de “clareza”.

¹¹¹ Entre as polêmicas mais significativas, está a que se refere aos dispositivos de controle das edificações. Em abril de 1997, o arquiteto Moojen Marques homenageado pela CMPA com o título de cidadão de Porto Alegre, em discurso que reflete sobre o momento atual diz: *Ninguém pensa mais em*

Ressaltando as ações desenvolvidas e os avanços do trabalho de análise do 2º PDDUA, um segundo relatório¹¹² da Comissão Técnica Especial é encaminhado à SPM em julho, e, finalmente, na sessão de 5 de novembro do CMPDDU, o prefeito Raul Pont apresenta a nova proposta aos conselheiros à qual referiu-se como *o limite do consenso, do acordo alcançado*.¹¹³

Nesta ocasião, em declaração de voto específica da entidade, o conselheiro do IAB, ao salientar a forma democrática com que o Governo Municipal procurou encaminhar o processo de elaboração do 2º PDDUA e ao reconhecer o esforço dos técnicos da SPM que ficaram mais um ano na discussão da proposta original, coloca que a entidade é favorável a *dar continuidade ao processo de encaminhamento do ante projeto de Lei Complementar para a Câmara Municipal, não significando com isso que estejamos de acordo com o conteúdo como um todo*.¹¹⁴

Se o IAB, na sua declaração de voto, apenas aprova o envio do projeto ao Legislativo Municipal, sem entrar no mérito do conteúdo, por outro lado, a METROPLAN discute criticamente algumas idéias do modelo espacial e dos instrumentos propostos. Enquanto no primeiro caso estão os conceitos de centralidade, integração metropolitana e “ tudo é urbano”, no segundo está a perspectiva gestão, através do instrumento “Ações Concertadas”.

Declarando que já se esgotaram as possibilidades de discussão e formulação do projeto no âmbito técnico do executivo municipal, o parecer do organismo registra que a *METROPLAN não está aprovando na íntegra os seus conteúdos mas manifesta-se favoravelmente ao seu encaminhamento à Câmara de Vereadores*.¹¹⁵

construir uma nova Chandigar, ou uma nova Brasília, tampouco cabe construir Barcelona fora da Espanha. As cidades são únicas, sempre possuem fisionomia própria.

¹¹² Entre as atividades desenvolvidas constam: reunião com equipe técnica da SPM, reunião com grupo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS sobre a pesquisa Ensaio do Crescimento Urbano em Porto Alegre, reunião com a arquiteta Lucia Mascaró e análise da versão de abril de 1997 do 2º PDDUA.

¹¹³ Trata-se de expressão anotada do discurso sobre a proposta do 2º PDDUA no CMPDDU.

¹¹⁴ Trata-se de declaração de voto em documento de 5 de outubro de 1997, assinada pelo arquiteto Sergio Saffer, representante da entidade no CMPDDU. Embora seja a que conste do documento, esta data provavelmente está equivocada pois a sessão ocorreu em 5 de novembro de 1997.

¹¹⁵ Trata-se de declaração de voto em documento de 5 de novembro de 1997 assinada pela arquiteta Maria Elisabete Gomes de Aguiar, representante da entidade no CMPDDU.

Extraindo as ressalvas do IAB e da METROPLAN, o parecer que define a posição global do CMPDDU¹¹⁶ é o do relator do processo. Na sua avaliação, esta segunda versão, mesmo que ostente a participação de entidades representativas dos interesses inerentes e vinculados ao plano com alguma participação do CMPDDU, ainda é uma concepção que reflete o pensamento do Poder Executivo Municipal. Assim, destaca a questão das estratégias, a idéia de que tudo deva ser urbano, a perspectiva do plano como um instrumento de gerenciamento, com monitoramento e sistema de informações. Apesar de dar crédito à proposta justifica:

Há muito tempo o 1º PDDU estava a exigir uma atualização. (...) Já não era mais possível admitir-se que a cidade e o cidadão penetrassem as próximas décadas de costas, alienados da atual realidade vivenciada e das profundas e aceleradas alterações tecnológicas, econômicas e sociais, que pesam sobre o desenvolvimento urbano e ambiental.

O 2º PDDUA não é um instrumento normativo que caracterize perfeição, garanta infalibilidade e exija perenidade. Seu aperfeiçoamento dependerá também do estudo e do entendimento do foro verdadeiramente pluralista do Poder Legislativo Municipal - onde disciplinamentos específicos e disposições focais poderão ser alterados, complementados, suprimidos ou inseridos e onde as entidades e os interesses poderão aflorar e explicitar seus argumentos e seus pleitos,- e dependerá principalmente da crítica construtiva, que decorrerá da sua implementação e vigência. (...)

Assim, é nosso entendimento, RECOMENDAR ao egrégio Conselho, a APROVAÇÃO do texto normativo do 2º PDDUA, resultante da nova proposta do Poder Executivo, com as contribuições incorporadas pelo Conselho, para que - de ser homologada a nossa decisão pelo Chefe do Poder Executivo, - possa ser submetida como subsídio à soberania pluralista do Poder Legislativo Municipal.

O tom destas manifestações, que como regra geral, apenas aprova o encaminhamento à CMPA para aprofundamento das discussões, é bem diferente daquele expresso na discussão do 1º PDDU, no final da década de setenta. Com referência à proposta do 1º PDDU, o IAB manifestava, em dezembro de 1978,

...o apoio deste Instituto à aprovação deste projeto na Câmara de Vereadores de nossa cidade, apoio este decorrente da análise feita pela Comissão de Urbanismo deste Instituto sobre os documentos que constituem o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.¹¹⁷

¹¹⁶ Trata-se de parecer de 5 de novembro de 1997, relatado pelo engenheiro Eudes Antidis Missio, representante da SERGS.

¹¹⁷ Magadan, Telmo Borba. Correspondência enviada pelo presidente do IAB ao presidente da CMPA, Sr. Cleon Guatimozin, em 14 de dezembro de 1978. Este e outros documentos se encontram na Coletânea de Comentários ao anteprojeto de lei do 1º PDDU, organizado pela SPM em 1979, p.73.

Ao mesmo tempo em que destaca, se referindo à análise realizada, aspectos positivos e importantes da proposição em termos dos seus princípios globais e características setoriais, fazendo sugestões para a proposta que resulta na lei aprovada em 1979, o discurso da entidade é marcado por uma postura de aprovação, portanto de confiança, a priori, no trabalho realizado.

Enviado à CMPA Municipal, em novembro de 1997, o 2º PDDUA, passa a ter nesta o novo cenário de discussões. Na continuidade de seus trabalhos, a Comissão Técnica Especial, apresenta um terceiro relatório¹¹⁸, em dezembro de 1997 e, por fim, um quarto, em março de 1998.¹¹⁹

Embora situados fora do período de interesse para o presente trabalho, cabe destacar que especialmente o último é bastante representativo, como retrato do processo de discussão do novo plano. Ao encaminhar aos vereadores a continuidade das discussões, a Comissão Técnica assume a dificuldade de formar consensos, destacando que os *termos utilizados no Parecer Técnico dos membros desta Comissão, como “alguns ou parte”, não significam minoria ou maioria de pensamentos do grupo. É a maneira por nós encontrada para chamar a atenção para a falta de consenso.*¹²⁰

Ao que tudo indica, após a realização de cento e setenta e seis reuniões, a única questão de consenso estava na falta de credibilidade da comissão em relação às possibilidades de implementação do 2º PDDUA.

Na verdade, muitos mecanismos propostos neste Projeto de Lei, estavam contidos na lei atual, e não foram utilizados pela falta de vontade política na utilização daqueles meios, e mais ainda, pela desestruturação técnico-administrativa da Secretaria do Planejamento; desaparelhada para efetivamente exercer seu papel.

*Eis aí! o principal aspecto e o ponto comum dos integrantes deste Grupo Técnico.*¹²¹

¹¹⁸ No terceiro relatório a comissão destaca os novos desenvolvimentos de atividades envolvendo discussões centradas nas questões “Sistema de Gestão”, “Modelo Espacial” e “Plano Regulador” e apreciação de documentos tais como: “Urbano e Rural, do arquiteto Moojen Marques; “ Os Balanços são as Vaidades das Fachadas , também de Moojen Marques; “Diagnóstico do Meio Rural de Porto Alegre”, trabalho coordenado pela SMIC e “3º Versão não oficial da Lei do 2º PDDUA”. Destaca ainda a realização de reuniões, participação em eventos e reuniões, incluindo Oficinas de “Análise e Debate do 2º PDDUA com entidades.

¹¹⁹ Cardoso, Antonio Fernando (coord.). Relatório da Comissão Técnica Especial para avaliação do 2º PDDUA encaminhado ao vereador Luiz Braz, presidente da CMPA em março de 1998.

¹²⁰ Ibidem, sem páginas.

¹²¹ Ibidem, sem páginas.

O quarto relatório se estrutura a partir de considerações gerais¹²² e demais considerações que envolvem: o processo de elaboração do plano, o projeto de lei propriamente dito, pareceres sobre aspectos do sistema de gestão¹²³ e conteúdos relacionados ao Modelo Espacial.¹²⁴ Como se pode observar, em março de 1998, o que a Comissão Técnica Especial para a Avaliação do 2º PDDUA solicita após um ano e meio de discussões da primeira versão oficial, é:

*um amplo debate ao nível do legislativo municipal que não despreze os conteúdos técnicos para que a sociedade possa compreender em profundidade a proposta e se manifestar sobre ela, resgatando o papel fundamental do poder Legislativo na definição do Projeto de Porto Alegre do Futuro e acima de tudo, resgatando e consolidando a dimensão social que um plano desta natureza deve incorporar.*¹²⁵

Com a frase *o que acontece com uma cidade pode ser comparado a um jogo de cartas*, através de Carlos Nelson dos Santos¹²⁶, a comissão sintetiza a compreensão do que foi o turbulento processo de construção do 2º PDDUA.

Como se pode concluir, em diferentes graus de envolvimento, governo, empresas, população e os principais agentes do desenvolvimento urbano estiveram discutindo, de 1993 a 1997, um projeto para o futuro de Porto Alegre. Neste período, diversas conjugações de forças colocaram “filtros”, propiciaram que parceiros e jogadores fizessem alianças ou se separassem, negassem avanços já alcançados, propusessem o reinício de discussões ou mesmo a volta às regras do passado, num jogo multifacetado, que chegou à Câmara Municipal ainda carente de sustentação.

Entretanto neste processo, legitimou-se apesar das discordâncias e contradições, a irreversibilidade e a necessidade de um 2º PDDUA. O reconhecimento de que é na soberania pluralista do Poder Legislativo Municipal que deverão ser contempladas todas as questões ainda não consensuais, dá ao projeto o caráter de construção coletiva tão

¹²² Estas representam transcrição de texto de Carlos Nelson dos Santos no livro que, embora não referido, é o conhecido “A Cidade como um Jogo de Cartas”.

¹²³ São destacados como relevantes a composição do CMDUA e a delegação de poderes.

¹²⁴ Neste sentido, as principais polêmicas que ainda permanecem são as que se relacionam com a área rural, ou seja com a extensão do território urbano legal de Porto Alegre para todo o território municipal; com a concepção de corredores de centralidade, que altera a de Pólos de Comércio e Serviços do 1º PDDU; com o plano regulador e suas questões específicas, como a das alturas das edificações e a do incentivo à presença de pilotis; com os conteúdos sobre mobilidade urbana.

¹²⁵ Cardoso, Antonio Fernando (coord.). Op.cit. 1998, sem páginas.

almejado pelo Executivo Municipal. Com praticamente mais dois anos de discussão, a proposta de 1997, após muitas emendas e acordos, é finalmente aprovada em 4 de outubro de 1999, e denominada, por emenda da CMPA, apenas de PDDUA.

¹²⁶ Apud Cardoso, Antonio Fernando (coord.). Op.cit. 1998, sem páginas.

O ORIGINAL DESTES CAPÍTULOS FOI ALTERADO EM 29 DE JANEIRO DE 2001 TENDO EM VISTA NECESSIDADE DE ENVIO À ANPUR PARA CONCURSO DE TRABALHOS SOBRE O TEMA DO PLANEJAMENTO URBANO.

MODIFICOU-SE APENAS UM ACERTO DE PÁGINAS ENVOLVENDO AS DE NÚMERO 149 A 151.

6 - ENCAMINHANDO AS CONCLUSÕES

6.1 - Considerações Gerais

A cidade de Porto Alegre, com ampla tradição no tratamento das questões relacionadas ao seu planejamento urbano, vive, através do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, uma experiência inédita de discutir com toda a sociedade um projeto para seu futuro.

A partir de uma revisão crítica de posturas originadas na década de 60, que tratava, entre outros aspectos, do distanciamento da ideologia dos planejadores com o mundo real; numa realidade sócio-política-institucional diferenciada daquela que caracterizava a época em que foi concebido o 1º PDDU e, num contexto de reflexão sobre paradigmas, a proposta criada na gestão do prefeito Tarso Genro, em 1993, traz para o debate idéias e contribuições de diferentes fontes, que propiciam a formulação da essência de um novo discurso sobre “ a cidade que se quer”. Da mesma maneira, é legitimada publicamente, no 1º Congresso da Cidade, em dezembro de 1993, a diretriz de reformular o plano diretor de Porto Alegre. A aprovação desta diretriz, representou, por si só, um grande avanço, pois confirmou concretamente, como uma decisão coletiva, a necessidade de encaminhar a revisão do plano da cidade, processo que se desenvolveu embrionariamente a partir de 1994.

A “cidade que se quer” ou as diretrizes sobre um projeto de cidade visto sob o ponto de vista dos “desejos”, apresentadas no Capítulo 4, como o somatório dos fragmentos dos discursos realizados através do Projeto Cidade Constituinte em 1993, mostra a diversidade de olhares que compõem a visão multifacetada de cidade, de acordo com conteúdos abordados por palestrantes externos, entidades, técnicos e grupos

de trabalho. Assim se mostra como se construiu, aos poucos, as bases do discurso que referencia, de forma geral, a formulação do 2º PDDUA.

Pelo seu conteúdo pode-se observar que, diferente da perspectiva de transformar “cidades reais em cidades ideais”, prática que marcou os diversos projetos de cidade consubstanciados em planos elaborados por elites letradas ao longo do século XX, passa a ser pressuposto ou “novo ideal” transformar as “cidades ideais em cidades reais” ou, conforme a formulação inicial do Projeto Cidade Constituinte, “a cidade do desejo mediada pela cidade do possível”.

Se as idéias-imagens e representações definidoras de planos utópicos para cidades ideais, que, como regra geral, não saíram do papel, tinham, para determinados momentos históricos, seus projetos marcados por noções de higienismo e sanitarismo, ou, por ênfases, como a do racionalismo, mito do progresso e do cientificismo, englobando também a busca de padrões - geralmente importados - de qualidade de vida para a população, numa perspectiva de isonomia para todos, cabia a busca de novos referenciais que dessem conta do momento atual.

Se desde o início do século, a questão da gestão apresentava dificuldades muito semelhantes às de hoje, com carências de recursos para implementação de políticas e falta de preparo dos técnicos municipais para atender às demandas do planejamento, cabia discutir estes aspectos sob novos olhares. Neste sentido, a experiência passada que incluía o acúmulo de planos como os de Moreira Maciel, Gladosch, Paiva-Ribeiro, o plano de 1959 e, por fim, o de 1979, constituía importante referencial dos avanços, mas também dos conflitos, vividos por um planejamento que se tornou cada vez mais complexo e abrangente.

O discurso de 1993 do Projeto Cidade Constituinte, ao incorporar as críticas que vinham sendo feitas ao planejamento e aos planos diretores de forma geral, e ao 1º PDDU em particular, estabelece os indícios de uma mudança de perspectiva no projeto de cidade a ser proposto. Assim, em contrapartida a um 1º PDDU, rotulado de positivista, despolitizado, autoritário, estático, determinístico e rígido; como resposta às críticas que o consideravam um instrumento extremamente normativo, racional e

complexo, se caminhou para a busca de um outro plano que contivesse como palavras de ordem ou como pressupostos iniciais, o firme desejo de alcançar simplificação, flexibilidade e clareza.

A partir de 1993, é possível afirmar que o discurso que responde às críticas - apesar de permanentemente trazer à tona a preocupação com o abandono da ciência como pressuposto de racionalidade e consistência - incorpora nova linguagem e consolida novo enfoque de planejamento, baseado em fortes componentes de mudança. Se é verdade que estes foram alterados por “filtros” que se apresentaram ao longo do processo de discussões, caracterizando componentes não só de mudança, mas também de conservação, também é possível afirmar que não foram abandonados os princípios que envolvem uma visão de gestão amparada na democratização, ou seja, em um planejamento mais politizado e socialmente construído, com o qual passa a ser fundamental o controle social, um novo papel para os governos locais e um instrumental capaz de viabilizar “a cidade do possível” em outro contexto referencial.

Com a reunião de conteúdos, por justaposição, procedimento que vem sendo realizado desde o Capítulo 1 nesta dissertação, o Quadro 9, a seguir, sintetiza o processo vivido desde 1993.

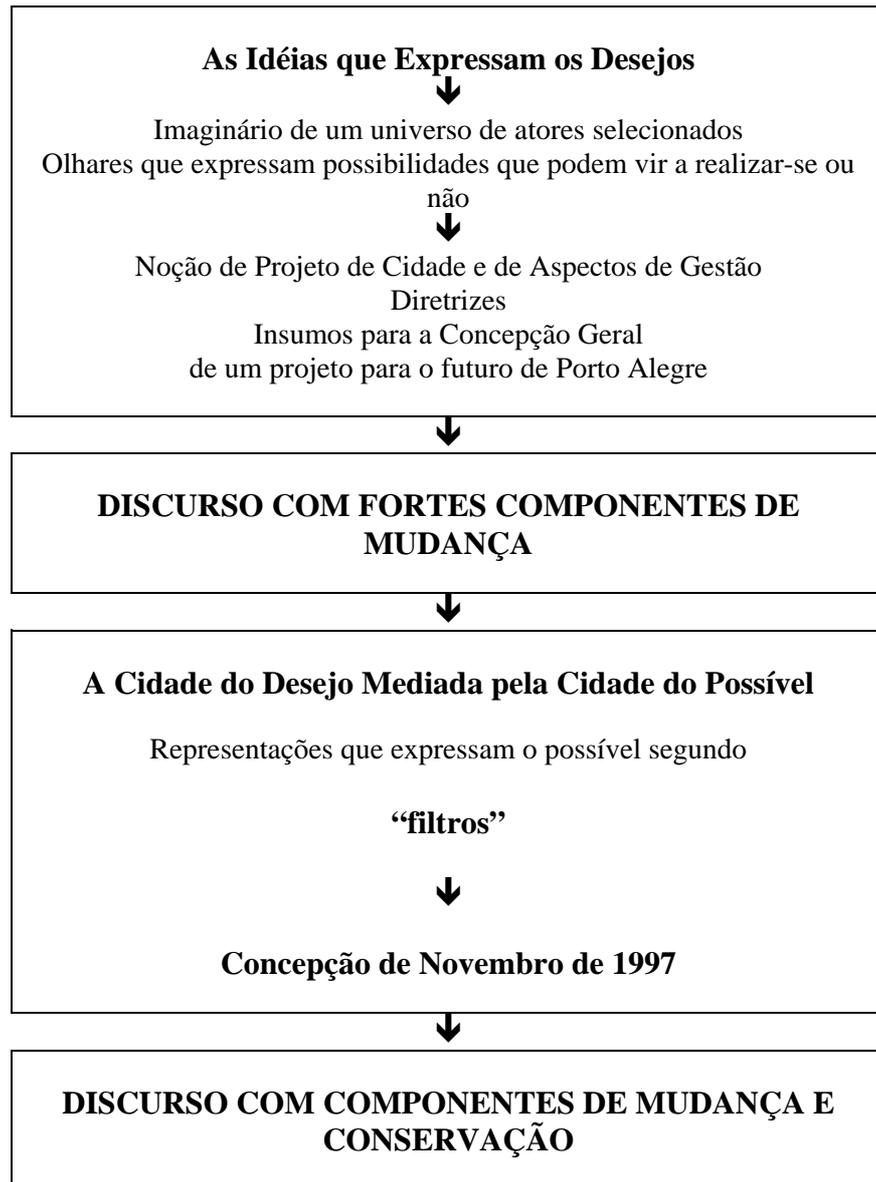
Com a perspectiva de prosseguir realizando a comparação entre os discursos que formulam o 1º PDDU e o 2º PDDUA, lembra-se que a essência do discurso do primeiro, salientada no item 3.3, mostra os principais avanços deste plano em relação aos anteriores, destacando conteúdos que se referem ao “Enfoque Global” da proposta de 1979, às suas concepções de “Sistema Permanente de Planejamento” e de “Modelo Espacial” e ainda, às noções que envolvem “Aspectos de Gestão”, basicamente relacionadas à forma de participação social e à instrumentação que, neste caso, é predominantemente de caráter urbanístico.

Da mesma maneira que no 2º PDDUA, estes conteúdos, embora com diferenças de abordagem mais ou menos significativas, traduzem “a cidade do possível” através das noções de “Projeto de Cidade” e de “Aspectos de Gestão”. A partir destes dois

elementos, que de maneira alguma são indissociáveis, passa-se a fazer algumas considerações.

Quadro 9

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO 2º PDDUA
(1993-1997)



Fonte: Discursos e atividades desenvolvidas
entre 1993 e 1997

6.2 - 1º PDDU X 2º PDDUA: Uma Visão Comparativa Considerando Aspectos de Concepção e de Conteúdo

6.2.1 - Projeto de Cidade

Cabe, inicialmente, dizer que a expressão “projeto de cidade”, quando referida ao 1º PDDU, representa a perspectiva de se alcançar, um dia, os resultados espaciais das prescrições traduzidas no seu plano regulador, independente de uma escala temporal que possa se qualificar como previsível. De natureza predominantemente prescritiva, este plano, que trazia consigo a noção de um projeto acabado de cidade, não conseguiu, como regra geral, controlar os resultados destas prescrições. Desta forma, se estabeleceu como prática do planejamento nas últimas décadas, a de constantemente revisar os planos em vigor, caracterizando a postura de andar a reboque da realidade.

No 2º PDDUA, a idéia de projeto está associada à de estratégias temporais que avançam em relação à perspectiva de construção da cidade apenas através de normas definidas em um plano regulador da propriedade privada. Neste, as noções de participação social, de ação compartilhada público-privada e de cidade que se constrói a partir de uma ação projetual pretende, através dos instrumentos propostos, incorporar o inusitado ou a probabilidade, desenvolver a capacidade de fazer predições e, assim, alcançar resultados mais compatíveis com a realidade.

Embora a expressão “projeto de cidade” seja a mesma, para o 1º PDDU e para o 2º PDDUA, alerta-se que seus significados são muito diferentes numa e noutra proposta de plano diretor. Assim, ao fazer referência à noção de “projeto de cidade” do 2º PDDUA, depara-se com uma mudança de enfoque sem mudança de linguagem. Mas, com vistas a clarificar suas posições e seus enfoques, registra-se que o 2º PDDUA cria, muitas vezes, uma linguagem diferenciada.

Numa visão comparativa dos dois planos, a questão da linguagem merece atenção especial. Em nome de alcançar “simplificação, flexibilidade e clareza”, pressupostos iniciais do 2º PDDUA, a linguagem diferenciada traduz os diferentes

olhares de um e outro instrumento legal. São exemplos disto os conceitos de Unidades de Estruturação Urbana, Áreas Especiais e Elementos Morfológicos da edificação.

No primeiro caso, enquanto as Unidades de Estruturação Urbana representam unidades espaciais definidas pelo sistema viário principal a partir da cidade preexistente, independente de valores quantitativos de dimensionamento, as Unidades Territoriais de Planejamento do 1º PDDU são por conceito, módulos propostos segundo concepção urbanística e critérios estatísticos que pretendem controlar a distribuição das densidades populacionais e dos equipamentos urbanos de caráter local, principalmente em unidades predominantemente residenciais.

Por outro lado, para corrigir uma excessiva preocupação com a idéia de função urbana, as áreas denominadas de “funcionais” pelo 1º PDDU, passam a ter no 2º PDDUA, por suas peculiaridades, a denominação de “especiais” e por último, os elementos morfológicos da edificação no 2º PDDUA, que passam a denominar-se, base, torre e volume superior, são a contrapartida às denominações de pilotis, pavimentos e cobertura adotadas pelo 1º PDDU, representando a busca de simplificação e clareza.

Registra-se que estas não são questões meramente semânticas. As mudanças de nomes trazem consigo a intenção de corrigir distorções de conceitos, que por necessidade do novo enfoque o 2º PDDUA precisou adequar.

Destaca-se ainda, que num sentido de caminhar para uma síntese mais abrangente, reúne-se os três aspectos que caracterizavam no item 4.5, as preocupações relativas à noção de “Projeto de Cidade”, em apenas dois: “Enfoque Global, que incorpora as “Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano” e “Modelo Espacial”.

Começando, então, a visão comparativa pelas noções que definem o “Enfoque Global” dos dois planos, é possível verificar que, enquanto o 1º PDDU, declara que é tarefa das administrações municipais o desejo de buscar um ambiente urbano favorável ao progresso das sociedades e à elevação do homem, reforçando o planejamento urbano como o melhor instrumento de ação que a cidade dispõe para seu progresso, o 2º PDDUA ressalta que o planejamento urbano, hoje, é uma ação política, que implica

articulação dos diversos sujeitos e interesses, e que faz com que a participação mais ampla tenha reflexos na qualidade de vida.

Enquanto a “Exposição de Motivos” do 1º PDDU destaca, logo no seu início, o caráter do Sistema de Planejamento, ressaltando as suas possibilidades técnicas, a “Justificativa” que introduz o 2º PDDUA define o plano como um pacto social resultante da capacidade de fazer acordos com os diferentes e de integrar da forma mais harmônica possível, a resposta aos conflitos detectados.

Enquanto o 1º PDDU na sua Parte 1 - Do Desenvolvimento Urbano - tem como conteúdos a concepção de Sistema de Planejamento e a de participação da comunidade, o 2º PDDUA, também na sua Parte 1 - Do Desenvolvimento Urbano Ambiental - trata de aspectos mais conceituais do seu modelo de desenvolvimento, destacando princípios gerais, o conteúdo estratégico da proposta e os fundamentos da estruturação espacial urbana prevista para Porto Alegre.

Na Parte 1 do 2º PDDUA pode-se identificar a mudança de enfoque do discurso desta proposta em relação ao 1º PDDU. Ao tratar, por exemplo, dos princípios do Desenvolvimento Urbano Ambiental, o 2º PDDUA incorpora os eixos definidos pelo Projeto Cidade Constituinte, em 1993, complementados pelas posturas de 1994 a 1996, reforçando o caráter político do novo plano diretor. Estes princípios se relacionam diretamente com as principais idéias-força do Modelo Espacial que, por conceito, tem nas Estratégias um dos seus elementos fundamentais. Embora já tenham sido referidas no item 5.5, são aqui retomadas por representarem aspectos que se apresentam com um olhar diferenciado no 2º PDDUA, que permite fazer uma comparação esclarecedora em relação ao 1º PDDU. Desta forma, no que se refere ao “Modelo Espacial”, tem-se:

a) “Tudo é Cidade” - Diferente do 1º PDDU, ao considerar urbano todo o território municipal em termos legais, ao mesmo tempo em que se considera a possibilidade de uma densificação controlada para a Área de Ocupação Intensiva que, por conceito é a de urbanização prioritária, tanto no 1º PDDU quanto no 2º PDDUA, estimula-se de preferência, a valorização do interesse ambiental e o desenvolvimento rural na área definida pelo 2º PDDUA como Ocupação Rarefeita.

Esta idéia-força, muito questionada ao longo das discussões, está baseada, também, na perspectiva de reconhecer a cidade real, princípio estruturador do discurso do 2º PDDUA, que tem como objetivo propiciar à Administração Municipal melhores condições de gerenciamento de todo o território. Uma postura de reconhecimento da cidade real está associada não só à possibilidade de desenvolvimento e implementação de uma política habitacional de caráter social, mas ao desejo de dar tratamento isonômico a grandes extensões de áreas, classificadas pelo 1º PDDU como extensivas e rurais, mesmo quando apresentavam idênticas condições de produtividade ou aptidão de solo.

Através desta idéia-força pode-se notar como também aqui está implícito o aspecto de gestão ou de gerenciamento do território municipal associado ao projeto de cidade pretendido pelo conjunto de disposições do novo instrumento legal.

b) “Densificação”¹ - Na proposta, original de 1979, a densificação era conceituada apenas como habitacional, considerando valores ou padrões maiores nas áreas mais próximas ao centro histórico e aos principais pólos de comércio e serviços e, menores, na medida em que se afastavam destes. Esta concepção, já alterada no ano de 1987², passa a ser concebida de forma diferenciada no 2º PDDUA, que incorpora, também o conceito de densidade pela relação empregos por hectare e propõe novos instrumentos de regulação.³ Na discussão que envolve a densificação, a questão da instrumentação, que será tratada num outro bloco de comparação entre o 1º PDDU e o 2º PDDUA ocupa papel de destaque.

¹ Para melhor esclarecimento desta questão ver Marasquin, Marilu. Densidade e Ocupação do Solo. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. 1998. p.44-48.

² Através da Lei Complementar 158/87, o valor mínimo da densidade passa a ser definido pelo índice de aproveitamento correspondente a 1,0.

³ Entre estes estão o solo criado, a quota ideal de terreno por economia, a definição de patamares de densificação e a perspectiva de monitoramento. Na proposta do 2º PDDUA, a questão da densificação tem como condicionante fundamental a necessidade de regulamentação do Solo Criado, instrumento urbanístico aprovado como uma conquista do movimento de Reforma Urbana em 1994. Assim através da previsão de estoques distribuídos em espaços da cidade, passíveis de densificação, e, mediante a definição de patamares máximos de densificação, na forma de economias por hectare, se propôs, diferentemente do 1º PDDU uma política de densificação alicerçada nas intenções do plano e na perspectiva de monitoramento do sistema urbano.

c) “Diversidade” - De maneira mais geral, a perspectiva de diversidade colocada pelo Modelo Espacial do 2º PDDUA está dada pelos conceitos de “Macrozonas”⁴ e de “Elementos Estruturadores”.⁵

Comparativamente ao 1º PDDU, as “Macrozonas” seriam correspondentes às “Unidades Territoriais Seccionais”. Entretanto, por conceito, enquanto as primeiras tentam identificar uma parte da cidade por um nome - resgatando o pressuposto de clareza do novo instrumento legal - e por meio de características ambientais que possam conferir-lhe peculiaridade - o que, por sua vez, resgata o pressuposto de reconhecimento da cidade real, as outras são caracterizadas por representarem uma região da cidade concebida a partir de conceitos urbanísticos e estatísticos, visando determinar uma adequada distribuição de equipamentos de caráter regional em função das densidades previstas.

Numa perspectiva de plano mais projetual, os “Elementos Estruturadores” representam espaços da cidade potencialmente indicados para atuação por projetos especiais de interesse governamental.

Num sentido mais específico, poder-se-ia incluir na comparação entre modelos, a proposta que envolve os dispositivos de controle das edificações a partir de um lote, ou conjunto de lotes. Neste caso, a perspectiva de diversidade seria dada pela possibilidade de variedade formal e de flexibilidade projetual. Entretanto, considerado o ponto mais polêmico de todas as discussões que se fizeram sobre as propostas do 2º PDDUA, na sua essência, com exceção de aspectos que envolvem uma nova linguagem e algumas simplificações, a proposta morfológica não alcançou alterações significativas em termos de formulação.⁶

⁴ Porto Alegre, Prefeitura Municipal. 2º PDDUA. 1997. p.37.

⁵ Ibidem, p.40.

⁶ Sobre esta questão ver texto de Comas, Carlos Eduardo; Bohrer, Glênio. Dispositivos de Controle, Planos Diretores e uma Celeuma sem Base. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. 1998. p.78-82.

d) “Policentralidade”⁷ - Embora como idéia-força, a policentralidade também seja um dos conceitos do 1º PDDU, é concebida no 2º PDDUA, segundo formulação diferenciada.

Assim, se no 1º PDDU a estrutura de polarização prevista considera “Pólos de Comércio e Serviços” em 5 níveis, variando desde a área com maior concentração e diversidade de atividades de comércio e serviços, que exige maiores deslocamentos para ser atingida, até o pólo de abastecimento local ou diário pensado para atender às necessidades cotidianas das populações dos bairros, mediante deslocamentos a pé, no 2º PDDUA, a policentralidade é pensada através da perspectiva de “Corredores de Centralidade”⁸ - áreas miscigenadas com estímulo à densificação não só habitacional, mas também de empregos, dotadas de centralidade⁹, conforme o conceituado pelo 2º PDDUA, onde por princípio, não há controle de diversidade de atividades para diferentes localizações. Através do conceito de cidade miscigenada, o 2º PDDUA dispensa a noção de pólo local ou de Nível 5, pois, na sua concepção, as atividades que atendem à vida de bairro podem, também por princípio, estar em qualquer lugar.

No 1º PDDU, a perspectiva de policentralidade se estrutura ainda através da proposta de “Corredores de Comércio e Serviços”, pensados para atender a cidade toda, e de “Periferias de Unidades Territoriais”. Como eixos de diversidade, situados em vias urbanas, limites de áreas residenciais, tinham como intenção, apoiar estas áreas com atividades não previstas pelos pólos de Nível 5. Nesta proposta, tanto uns como os outros eram pensados da mesma forma que a estrutura de polarização, com níveis variados de diversidade de atividades.

⁷ Sobre esta questão ver os textos de Albano, Maria Tereza Fortini. Policentralidade e Zoneamento de Usos e de Krafta, Romulo. Estudos Configuracionais Urbanos, Policentralidade e Uso do Solo. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. 1998. p.51-56.

⁸ Porto Alegre, Prefeitura Municipal. 2º PDDUA. 1997. Op.cit. p.40. De acordo com o artigo 30 da proposta do 2º PDDUA de novembro de 1997, Corredor de Centralidade é o espaço definido por duas vias estruturadoras principais com os objetivos de: tornar mais eficiente o sistema de transporte urbano e as condições de ingresso metropolitano, com a criação de novas alternativas de circulação; caracterizar um espaço onde se estimula a diversidade de usos, afim de propiciar às áreas residenciais vizinhas o atendimento de suas necessidades; estruturar prioritariamente um sistema de espaços abertos de importância para toda a cidade e estimular prioritariamente a densificação visando orientar estrategicamente a ocupação do solo.

⁹ Porto Alegre, Prefeitura Municipal. 2º PDDUA. 1997. Op.cit. p. 40. De acordo com o artigo 31 da proposta do 2º PDDUA de novembro de 1997, Centralidade é a qualidade de um espaço dito central que reúne características próprias de densificação, fluxos, animação, miscigenação, acessibilidade e tipo de

No 2º PDDUA, os eixos de centralidade, são eixos de diversidade, reconhecidos na cidade preexistente e concebidos em termos de atividades com a mesma perspectiva dos corredores de centralidade.

e) “Miscigenação”¹⁰ - Conceito presente no 1º PDDU não na essência da formulação original, mas incorporado gradativamente através de sucessivas alterações ao longo dos anos de implementação da lei de 1979, comparece no 2º PDDUA como uma das principais idéias-força e concebida de maneira diferenciada¹¹. Assim, enquanto no 1º PDDU, através do seu zoneamento, aos poucos se admitiu a convivência das atividades não-residenciais em áreas destinadas predominantemente para habitação, resguardando-se, entretanto, o estímulo à predominância desta atividade sobre as demais, através de índices de aproveitamento diferenciados por função, maiores para a atividade habitacional ou, enquanto se admitiu a presença da habitação em áreas predominantemente destinadas ao comércio e aos serviços, garantindo também estímulo maior para estas últimas, com índices diferenciados por função, que favoreciam as atividades de comércio e serviços, no 2º PDDUA aparece a perspectiva de índices iguais por função, variando apenas de valor em zonas de uso, em que se pretende estímulo ou controle à densificação.

A idéia de cidade miscigenada está intimamente associada às perspectivas colocadas pela Estratégia de Mobilidade Urbana, no que se refere à questão da diminuição dos deslocamentos. Neste sentido, a proposta de reforço de uma trama viária bidirecional que facilite não só as ligações leste-oeste, mas também as norte-sul, além de cooperar para a política de descentralização espacial prevista para Porto Alegre, tem, também, este objetivo.

infra-estrutura, que podem apresentar-se em diferentes graus ou hierarquias, constituindo centralidade de caráter metropolitano, urbano, regional ou local.

¹⁰ Sobre esta questão ver os textos de Albano, Maria Tereza Fortini. Policentralidade e Zoneamento de Usos e Krafta, Romulo. Estudos Configuracionais Urbanos, Policentralidade e Uso do Solo. p.51-56. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Op.cit. 1998.

¹¹ De acordo com o artigo 26, da proposta do 2º PDDUA de novembro de 1997 a miscigenação como princípio do Modelo Espacial visa a diminuição dos deslocamentos e a qualificação do sistema urbano. Por outro lado este conceito se complementa pelo artigo 31 da mesma proposta que destaca: a cidade miscigenada caracteriza-se pela presença de diferentes atividades em todo o território, desde que compatíveis com condicionantes paisagísticos, ambientais, infra-estruturais ou com outras atividades instaladas.

Da mesma maneira que a densificação, na discussão que envolve o conceito de cidade miscigenada, ocupa papel de destaque a questão da instrumentação para o planejamento urbano. Assim, na medida em que a nova proposta de plano pretende avançar para a permissão/proibição de atividades por avaliação de incômodo e impacto, o desenvolvimento e estruturação de “sistemas de suporte à decisão” passam a ser fundamentais.

f) “Espaços Abertos e Integração Metropolitana” - Preocupação das mais destacadas no discurso que fundamenta a proposta do 2º PDDUA, a temática dos “Espaços Abertos”¹² também é concebida numa visão de plano que é mais projetual. Tem como objetivos principais o resgate da dimensão pública da cidade, incluindo os canais de circulação que propiciam fluxos de veículos e pessoas, conteúdo enfatizado pela Estratégia de Mobilidade Urbana; a valorização da identidade natural e cultural de “Áreas Especiais”¹³ do município, tanto públicas quanto privadas, questões desenvolvidas principalmente pela Estratégia de Qualificação Ambiental e, ainda, o reforço de centralidades existentes ou potenciais visando à interação social.

Diferente do 1º PDDU, a “Integração Metropolitana” é buscada espacialmente através da proposição do aumento do número de conexões de Porto Alegre com a região, tanto ao norte quanto ao leste, o que implica assumir a possibilidade de integração metropolitana, não só através de interfaces de transição verdes, como previa o 1º PDDU, mas através de territórios ocupados com densificação de caráter intensivo.

Os conteúdos relacionados nas idéias-força associadas aos espaços abertos e à integração metropolitana, apesar de serem tratados também nas Estratégias de

¹² Porto Alegre, Prefeitura Municipal. 2º PDDUA. 1997. p.15. De acordo com o artigo 5 da proposta do 2º PDDUA de novembro de 1997, o Sistema de Espaços Abertos é um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana ou regional, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção de interação social, com vistas a potencializar a legibilidade da cidade através do fortalecimento de centralidades e da valorização do patrimônio cultural.

¹³ Sobre Áreas Especiais de Interesse Ambiental e Cultural ver textos de Graeff, Elena. Patrimônio Cultural, a Cidade e o Plano Diretor; Mohr, Udo. Cidade e patrimônio Natural; Pavlick, Inez. 2º PDDUA e a Proteção do Patrimônio Natural. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. 1998. p.60-68.

Mobilidade Urbana e Qualificação Ambiental, têm sua referência básica na Estratégia de Estruturação Urbana.

g) “Dimensão Temporal” - A dimensão temporal é a idéia-força que reúne a perspectiva de ação projetual e estratégica, com resultados previsíveis no tempo. Neste sentido, as definições dos diversos programas e projetos propostos pelo 2º PDDUA, através das estratégias e salientados no item 5.5, mostram um diferencial deste plano em relação ao 1º PDDU.

Administrar estratégias, através de projetos especiais numa escala temporal mais definida, torna-se, portanto, um avanço do 2º PDDUA. Passar da concepção do plano como norma instituída para a de plano como processo que discute e implementa prioridades a partir de um projeto de cidade que está referenciado em estratégias como conteúdos da lei é, portanto, um dos desafios do 2º PDDUA.

Embora no 1º PDDU, a idéia de processo de planejamento também seja referida, a noção de “projeto de cidade” expressa pelo 2º PDDUA, diferencia-se daquela, basicamente por dois aspectos. O primeiro deles se relaciona diretamente ao “Enfoque Global” de um e de outro plano, que têm suas ênfases respectivamente numa questão mais técnica - caso do 1º PDDU - e numa questão mais política - caso do 2º PDDUA - que, não prescindindo da técnica, assume a questão política com todos os seus desdobramentos, como fundamental.

O segundo aspecto tem a ver com a concepção de modelo espacial. Se, no 1º PDDU, o “Modelo Espacial” define o projeto de cidade de forma bastante precisa, com as disposições de seu plano regulador, no 2º PDDUA, com a incorporação de estratégias, esta questão passa a ter conotação bastante diferenciada. As estratégias, fortemente marcadas pela idéia de ação projetual, propiciam um projeto de cidade mais flexível, apoiado em um instrumental que responde a esta intenção.

Com estes elementos expostos, passa-se a tratar dos “Aspectos de Gestão que, não sendo desvinculados dos que se acaba de ressaltar, podem ser vistos, para efeitos de melhor compreensão, através de um olhar particular.

6.2.2 - Aspectos de Gestão

A conclusão sobre os conteúdos que mais significância têm no discurso que formula o 2º PDDUA, destaca os “Aspectos de Gestão” como um dos pilares fundamentais desta construção. No item 4.4, estes aspectos foram salientados através de três idéias-força, envolvendo a questão da “Democratização”, do “Papel do Estado” e da “Instrumentação”. Sem dúvida, este tripé estrutura a concepção de “Sistema de Planejamento”, conforme enfoque adotado pelo 2º PDDUA.

A importância dos “Aspectos de Gestão” também é demonstrada através do item 5.3, quando uma avaliação quantitativa das Diretrizes para Porto Alegre, resultado dos trabalhos desenvolvidos em 1993, evidencia que, aproximadamente 80% das propostas apresentam preocupações com aspectos de gestão.

Como uma das estratégias do 2º PDDUA, o Sistema de Planejamento se preocupa em definir a estrutura gerencial ou suporte das atividades de planejamento a partir de um conjunto de instrumentos que são seus diversos elementos legais e estruturais.

Na comparação entre os dois planos, considerando-se os componentes do Sistema de Planejamento, destaca-se que, enquanto no 1º PDDU a SPM é concebida como “órgão central do sistema”¹⁴, no 2º PDDUA passa a ter o papel de “órgão gerenciador”.¹⁵

Em relação aos conselhos propostos pelos dois planos diretores - ambos pensados como órgãos de integração - enquanto que o 1º PDDU apresenta seu CMPDDU, concebido como um organismo, onde se concluem, com pareceres especiais, rotinas administrativas da SPM, no 2º PDDUA, o CMDUA pretende, através do discurso que o concebe, entre outros aspectos, criar canais de participação da sociedade na gestão municipal, atuar na formulação e gerenciamento de políticas e, ainda, no

¹⁴ Porto Alegre. Lei Complementar 43 de 21 de julho de 1979 com alterações posteriores. 1994. p.9.

¹⁵ Porto Alegre. Prefeitura Municipal. 2º PDDUA.1997. p.45.

monitoramento e controle dos programas e projetos previstos pelo 2º PDDUA.¹⁶ Como se pode observar, pelas próprias denominações que receberam, enquanto um foi proposto como o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o outro, de forma mais ousada, foi definido como o Conselho do Desenvolvimento Urbano Ambiental.

No que se refere aos demais instrumentos, enquanto o 1º PDDU destaca predominantemente instrumentos urbanísticos, voltados para a questão da regulação, o 2º PDDUA avança para outros tipos de instrumentos, que pretendem apoiar a gestão ou o gerenciamento do planejamento, em novo enfoque que envolve, predominantemente, suporte à decisão e participação social.

Assim, os demais instrumentos do 2º PDDUA podem ser classificados como “inovadores” ou de “enfoque diferenciado”. Enquanto os primeiros reúnem aqueles que não se faziam presentes no 1º PDDU, na sua versão original, os demais são os que, apesar de já existentes neste plano, recebem novos tratamentos em função de detalhamentos, ampliação de abrangência do conteúdo, ou ainda, necessidade de simplificação¹⁷, considerando-se as premissas do projeto de reformulação.

Entre os inovadores, destaca-se as “Estratégias”, os “Programas”, os “Planos de Ação Regional” e o “Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano”. Entre os demais, o “Sistema de Informações”, agora voltado para a perspectiva de sistema de suporte às decisões; os “Instrumentos de Participação na Gestão”, agora vistos de forma bastante ampliada, inclusive através dos Planos de Ação Regional - pensados para discutir a cidade através de Regiões de Gestão do Planejamento¹⁸ - e todos os que estão vinculados à questão da regulação do solo urbano. Dentre estes últimos, destaca-se o

¹⁶ Ibidem, p.44.

¹⁷ A idéia de simplificação aqui referida relaciona-se ao pressuposto inicial de deixar mais simples, no sentido de clareza, a aplicação da lei. Registramos por exemplo, que em relação à proposta de zoneamento de usos, de 53 grupamentos de atividades, excessivamente detalhados e muito semelhantes entre si com relação ao controle de diversidade na distribuição espacial das atividades, se passou para apenas 14 no 2º PDDUA.

¹⁸ As Regiões de Gestão do Planejamento são propostas pelo 2º PDDUA, como resultado da divisão da cidade em regiões para a discussão do Projeto do Orçamento Participativo. Representa a compatibilização, duas a duas, das regiões do orçamento, com vistas a representação da comunidade no CMDUA, em função de sua mobilização.

¹⁹Solo Criado, que passa a ter sua incorporação e detalhamento para aplicação através da política de densificação proposta pelo 2º PDDUA; as “Áreas Especiais” que, são instrumentos, não só da política habitacional de caráter social, mas também da política de valorização do patrimônio natural e cultural do município e, por fim, os “Projetos Especiais” que representam a grande ênfase do novo enfoque de planejamento.

Instrumento sintetizador da concepção geral do 2º PDDUA, portanto difícil de pertencer a apenas uma classificação, a figura do “Projeto Especial” tem seu embrião na alteração que o 1º PDDU sofreu, durante a revisão de 1987.²⁰

No 2º PDDUA, numa perspectiva de plano-processo que é estratégico e instrumental, o projeto especial é destacado em diferentes níveis que vão desde projetos pontuais, em um único lote de pequenas dimensões, até grandes projetos de iniciativa governamental ou privada, que tem seus diferentes aspectos tratados através da integração de diversos setores do conhecimento em um território específico.

Embora a idéia de projeto especial esteja presente em todas as estratégias, é pela de “Produção da Cidade”, representada esquematicamente no Mapa 3, que pode ser melhor compreendida. Nesta, uma identificação prévia de interfaces urbanas, com potencialidades e conflitualidades específicas, define um rol de espaços, verdadeiros indicadores para definição de prioridades de governo, com vistas a uma atuação projetual, transdisciplinar, integrada e concertada com diversos atores, numa escala temporal mais definida.

¹⁹ Permissão onerosa do direito de construir aprovada em Porto Alegre através de legislação específica em 1994.

²⁰ Trata-se de revisão realizada através da Lei Complementar 158/87, que alterou a Lei Complementar 43/79 e que passou a permitir pelo disposto no seu artigo 84, que imóveis com características especiais, pudessem ser tratados, dentro de determinados critérios, com regimes urbanísticos especiais.

Mapa 3- Produção da Cidade

Com os aspectos até aqui salientados, é possível avançar para as considerações que concluem a dissertação, com as respostas possíveis às perguntas levantadas como provocação desta reflexão.

6.3 - Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular?

Ao longo dos cinco capítulos, com o firme propósito de percorrer o processo iniciado pelo Projeto Cidade Constituinte em 1993, e identificar os indícios que levaram à formulação do 2º PDDUA, alternando-se em sucessivas justaposições os aspectos relativos aos discursos praticados e aos procedimentos metodológicos adotados, chega-se a uma série de conclusões parciais, agora passíveis de apreciação global, considerando-se os objetivos específicos da dissertação.

No resgate das elaborações parciais, a certeza de que se viveu um processo inédito, portanto sem precedentes na história do planejamento de Porto Alegre, que carece de uma leitura cruzada para melhor compreensão.

Assim, na tentativa de compreender os contextos referenciais em que ocorreu a elaboração dos dois planos, observa-se que enquanto o 1º PDDU se organizou a partir de um projeto com orçamento especial, financiado pelo Banco Nacional de Habitação, com equipes técnicas especializadas e cronogramas definidos, o 2º PDDUA se desenvolveu de forma bastante aberta, se estruturando através de múltiplos olhares e na medida em que as necessidades, possibilidades ou conflitos surgiam. Enquanto o primeiro resultou de um trabalho predominantemente técnico, que envolveu inicialmente elaboração e depois discussão das idéias, em eventos preparados para este fim, o 2º PDDUA se originou de ampla convocação para discutir e formular um projeto para o futuro da cidade, num processo que permanentemente envolveu elaboração e discussão entre diferentes atores - técnicos ou não - dentro das próprias equipes de trabalho. Neste sentido, enquanto que o processo do 1º PDDU teve maiores condições de controlar resultados, no processo do 2º PDDUA a ausência de controle não permitiu nem mesmo cumprir os cronogramas de trabalho. Este aspecto propiciou, em muitas

situações, a apresentação de fragmentos de propostas inacabadas, como se deu especialmente no 2º Congresso da Cidade em 1995, ou em 1996, por ocasião da apresentação da primeira versão do 2º PDDUA ao Conselho do Plano Diretor.

Também enquanto o 1º PDDU foi proposto por uma equipe de profissionais, que representava uma continuidade em relação à que elaborara em 1959 o plano diretor transformado na Lei 2330/61, no momento em que se acentuaram as demandas por sua revisão, no início da década de 90, todas as lideranças que comandaram a elaboração do plano de 1979 já se encontravam fora da Administração Municipal.

Quanto aos contextos políticos, enquanto o 1º PDDU é produzido em pleno período autoritário, o 2º PDDUA é produto típico de um momento de revisão de posturas, dentro do processo de redemocratização do país. Assim, enquanto um inova propondo, por exemplo, a participação possível, o outro se consolida, desde o seu início, como projeto que tem, na participação da cidadania na discussão da cidade, seu pressuposto fundamental. Enquanto para um poder-se-ia usar a expressão “soberania de um trabalho técnico”, para o outro caberia a expressão “soberania de um trabalho com ênfase na participação”.

Neste Capítulo 6, através de considerações gerais e de uma visão comparativa entre o 1º PDDU e o 2º PDDUA, já como conclusão, elabora-se a síntese das principais diferenças entre um e outro plano diretor, considerando-se as noções de “Projeto de Cidade e de “Aspectos de Gestão”, componentes identificados como os estruturadores da formulação do 2º PDDUA a partir da absorção dos discursos praticados pelos diversos atores do processo iniciado em 1993. Embora presentes em diferentes intensidades e com diferentes enfoques em qualquer plano diretor, têm, no 2º PDDUA, ênfases especiais, capazes de conferir-lhe uma identidade particular, conforme já destacado anteriormente.

Na sua essência, estas diferenças apontam basicamente para uma “mudança de enfoque” - que coloca o 2º PDDUA como novo patamar de negociação possível entre os diversos produtores do espaço - e para uma “mudança de linguagem” - conjunto de significados construídos de maneira compartilhada - que retratam a “cidade do desejo

mediada pela cidade do possível”, no quadro de contingências ou contexto referencial associado à origem e ao desenvolvimento do projeto de reformulação do 1º PDDU.

Reafirmando discurso do Secretário do Planejamento Municipal, o plano enviado à CMPA, em novembro de 1997, está imbuído de um novo enfoque, sem desconsiderar a tradição urbanística de Porto Alegre.

Assim, destaca-se, a seguir, que o contexto referencial ou quadro de contingências em que se dá a formulação do 2º PDDUA, está bastante associado com aquele que envolve a discussão dos paradigmas, registrada no Capítulo 2. Para efeito de ilustração, as características desta discussão podem reforçar diferenças entre um e outro plano diretor.

Portanto, caso se considere que de um paradigma dominante, hoje em crise, se está avançando para um paradigma emergente, capaz de incorporar de maneira mais efetiva a complexidade - portanto a contradição, a aleatoriedade, a agitação e o encontro com o acaso - associada com a possibilidade de novas alianças, dentro de princípios de conjugação e implicação, pode-se dizer que o 2º PDDUA se enquadra neste contexto de transição.

Da mesma maneira, ao aceitar-se que o paradigma emergente, como um paradigma social, se assenta sobre idéias que admitem possibilidades de transgressão metodológica, ao lado da perspectiva de pluralidade de métodos; de racionalidade mais plural, associada com imaginação, de ambigüidade, ao lado de não-determinismo, poder-se-á entender o turbulento processo vivido a partir de 1993, como reflexo de um contexto de transformação, no qual se insere a crise dos paradigmas que definem a leitura do real.

Os aspectos até aqui relacionados deixam bastante claro que, em contextos diferenciados ou quadros de contingências determinados, os resultados que se produziram definem planos com avanços significativos, mas também com diferenças essenciais.

Estas diferenças definem marcos de uma longínqua transição ou uma “metamorfose” nos procedimentos de diversas áreas da ciência, que não constituem ruptura, mas questionamentos em torno da possibilidade de solucionar conflitos que envolvem novos contextos referenciais. Na medida em que não constituem ruptura, representam a maturidade que revela a compreensão sobre a necessidade de avanço a partir de uma história transcorrida que é impossível negar.

Finalmente, apesar do turbulento processo que reuniu fragmentos de uma visão multifacetada de cidade, sem desprezitar a tradição deste último século, têm-se a certeza de que se alcançaram os avanços e as inovações necessárias para dar continuidade ao projeto de **cidade possível** nos próximos anos.

7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO**, Nazareno Stanislau. *Um Olhar sobre a Circulação e Transporte com Óculos de Desenvolvimento Econômico e Urbano*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- AGUIAR**, Maria Elizabete Gomes de. Voto da representante da METROPLAN sobre o Projeto do 2º PDDUA no CMPDDU em 5 de novembro de 1997.
- ALBANO**, Maria Tereza Fortini; **HICKEL**, Humberto. *Espaços Abertos - Subsídios para Discussão*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- ALBANO**, Maria Tereza Fortini; **MARASQUIN**, Marilu. *Instrumentos de Desenvolvimento Urbano: Novas Abordagens para Discussão*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- ALBANO**, Maria Tereza Fortini. *Porto Alegre e seu Planejamento: Três Momentos e Três Discursos*. Trabalho realizado para as professoras Célia Ferraz de Souza e Sandra Jatahy Pesavento na disciplina Introdução aos Estudos Urbanos do PROPUR. Porto Alegre, 1995 (mimeo).
- _____. *Estudo das Diretrizes Definidas Durante 1993 - Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte*. Trabalho realizado com vistas a subsidiar Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, maio de 1997a (mimeo).
- _____. *Limites e Possibilidades do Planejamento Urbano. A Reformulação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*. Trabalho apresentado ao VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, maio de 1997b (mimeo).
- _____. *Policentralidade e Zoneamento de Usos*. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.
- ALBRECHT**, Getúlio Mentz. *Observações Sobre Propostas do Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano*. Documento apresentado pela Associação Gaúcha das Empresas Loteadoras . Porto Alegre, 1993a. (mimeo).

- _____. *O Papel da Iniciativa Privada na Produção da Cidade* Texto apresentado no Grupo Reforma e Desenvolvimento Urbano do Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte. Porto Alegre, 1993b (mimeo).
- ALFONSIN**, Bethânia. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 20 de novembro de 1996.
- ANDERSON**, James. *A Nova Direita e a Privatização, Malogros Britânicos, Lições Mundiais*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993a. (mimeo).
- _____. *O Público e o Privado na Nova Ordem Mundial*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993b. (mimeo).
- ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DE PORTO ALEGRE - INSTITUTO RITTER DOS REIS.** *Considerações sobre o Anteprojeto de Lei para o 2º PDDUA*. Trata-se de documento em duas versões, sem data, apresentado em evento na CMPA em 27 de novembro de 1996. (mimeo).
- AZUELA**, Antonio. *La propiedad de la Vivienda Popular y el Triangulo Público - Privado - Comunitário*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- BENITEZ**, Bernardo Navarro. *? Es La privatizacion del Transporte una Alternativa para las Ciudades Latinoamericanas: El caso de La Ciudad del México*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- BERMAN**, Marshall. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar - A Aventura da Modernidade* In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- BOLLE**, Willi. *Fisiognomia da Metrópole Contemporânea*. FAPESP, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- BORJA**, Jordi. *Políticas Urbanas, Movimentos Populares e Governos Locais*., Trabalho enviado para evento que discutiu em 1992 em Santiago do Chile a problemática das áreas centrais das grandes cidades, também apresentado no Fórum Integral Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro sob o título *Notas sobre Cidades, Governos Locais e Movimentos Populares*. 1992a. (mimeo).
- _____. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. Palestra desgravada. 1993a. (mimeo).

- _____. *Participação Popular e Planejamento Participativo: A Experiência de Barcelona*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993b.
- BOTERO**, Alonso Palacios. *Participação do setor privado nos serviços sanitários urbanos*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- BOTTA**, Ligia Maria Bergamaschi; **MALINSKY**, Rogério. *Planejamento - Uma Estratégia de Ação Urbanística*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1989. (mimeo).
- BOTTA**, Lígia Maria Bergamaschi. *Policentralidade e Multifuncionalidade - Uma Pequena Contribuição Susidiária para Debates*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- BOTTINI**, Sérgio Gilberto. Correspondência enviada à Coordenação Geral do Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte em nome da SERGS, em 22 de novembro de 1993.
- _____. Correspondência enviada à Secretaria Executiva do Cidade Constituinte em nome da SERGS, em 26 de outubro de 1995.
- _____. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 2 de dezembro de 1996.
- BURMEISTER**, Newton. *A Necessária Releitura da Cidade*. In: 2º PDDUA - A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.
- CARDOSO**, Antonio Fernando. *Quarto Relatório Parcial da Comissão Técnica Especial para Avaliação do 2º PDDUA*. Porto Alegre, 5 de março de 1998.
- CARRION**, Raul. Pronunciamento sobre o plano diretor na CMPA em 18 de novembro de 1996.
- CÉ**, Roberto Luiz. *Porto Alegre - Diretrizes para uma Cidade Sustentável*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- CHAVES**, Maria Amália. (coord.). *Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Versão preliminar de trabalho elaborado na Secretaria do Planejamento Municipal, Porto Alegre, julho de 1999 (mimeo).
- CHOAY**, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo Perspectiva, 1985.
- CIMENTI**, Gianfranco. Correspondência enviada ao prefeito de Porto Alegre pelo presidente do SINDUSCON em 23 de novembro de 1993.

- COELHO**, Franklin Dias. Reforma do Estado e Descentralização: Os caminhos da publicização dos serviços urbanos. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- COMAS**, Carlos Eduardo; **BOHRER**, Glênio. *Dispositivos de Controle, Planos Diretores e uma Celeuma sem Base*. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA, 1998.
- CORAGGIO**, José Luiz. *Economia Popular e Pobreza na Construção da Cidade*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- CUNHA**, Luiz Carlos da. *Plano Diretor ou Dispensor?* Artigo publicado no Jornal Zero Hora. 7 de junho de 1995.
- CZARNOBAI**, Flávio. *Parâmetros de Qualidade de Vida*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- DEBIAGI**, Jorge Decken. (coord.). Ata 13 da Reunião da Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 20 de novembro de 1996.
- _____. (coord.). Ata 17 da Reunião da Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de 27 de novembro de 1996.
- _____. (presidente). Correspondência da Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura enviada ao Sr. Isaac Ainhorn, Presidente da CMPA com data de 13 de novembro de 1996 e apresentada em evento promovido pela CMPA em 2 de dezembro de 1996.
- _____. (coord.) *Primeiro Relatório Parcial da Comissão Técnica Especial para Avaliação do 2º PDDUA*. Porto Alegre, 19 de dezembro de 1996.
- D'ÁVILA**, Ignez. (coord.) *Segundo Relatório Parcial da Comissão Técnica Especial para Avaliação do 2º PDDUA*. Porto Alegre, 6 de julho de 1997.
- _____. (coord.) *Terceiro Relatório Parcial da Comissão Técnica Especial para Avaliação do 2º PDDUA*. Porto Alegre, 19 de dezembro de 1997.
- DEL RIO**, Vicente. *Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento*. São Paulo, Pini Editora, 1990.
- EBBESEN**, Lúgia Klein; **PAVLICK**, Inez Maria; **RIGOTTI**, Luiz Fernando. *Preservação do Patrimônio Ambiental de Porto Alegre*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

FAYET, Carlos Maximiliano. Correspondência do IAB ao Secretário Municipal do Planejamento, em 25 de outubro de 1995.

_____. *Projeto de Lei que institui o 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Relatório de Avaliação da Comissão Técnica de Habitação e Política Urbana elaborado pelo IAB e apresentado na CMPA em 2 de dezembro de 1996. (mimeo).

FERRARI, Célson. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1977.

FIGUEROA, Oscar. *Como Definir o Espaço do Transporte Coletivo e o Espaço do Automóvel em Nossas Cidades*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.

FORN, Manoel de. *Debate Democracia, Controle Popular e a Relação Público x Privado*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

GRAEFF, Elena. *Patrimônio Cultural, a Cidade e o Plano Diretor*. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.

GREEN, D'Arrigo; **HICKEL**, Humberto. *Gestão Democrática da Cidade. Participação/Descentralização* In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. Editora Perspectiva, São Paulo, 1995.

HICKEL, Humberto. *Procura-se um Paradigma ou Estratégia de Planejamento*. In: Contribuição dos Técnicos da SPM para o Debate. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

INTENDÊNCIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Relatório do Projeto de Melhoramentos e Orçamentos*. (Documento apresentado ao Intendente Municipal Dr. José Montaury de Aguiar Leite pelo engenheiro arquiteto João Moreira Maciel da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento da Capital). Porto Alegre, Oficinas Gráficas Da Federação, 1914.

JACOBI, Pedro. *Os Desafios da Participação e do Protagonismo Cidadino*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

KIEFER, Flávio. Plano Diretor. Artigo publicado no Jornal Zero Hora. 16 de agosto de 1995.

_____. *Crime Urbanístico*. Texto apresentado para discussão no Fórum de Discussões sobre o PDDU organizado pelo gabinete do Vereador Lauro Hagemann na *Internet* em 1996. (mimeo).

- KHAIR**, Amir. *A Tributação na Revisão Constitucional*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- KRAFTA**, Romulo. *Os (maduros ??) Frutos da Crise*. In: **PANIZZI**, Wrana; **ROVATTI**, João F. (org). Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu Planejamento. Porto Alegre, Editora da Universidade, 1993a.
- _____. *Instrumentos de Desenvolvimento Urbano*. Palestra e texto apresentados no Grupo de Trabalho Reforma e Desenvolvimento Urbano no Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte. Porto Alegre, 1993b. (mimeo).
- _____. *Estudos Configuracionais Urbanos, Policentralidade e Uso do Solo*. In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Porto Alegre. 1998.
- KRAPPITZ**, Uwe. *Oficina do Futuro. Planejamento Participativo para a Ação: Formas de Tomada de Decisão e Democratização do Planejamento*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- KRAUSE**, Gustavo. *Autonomia Municipal*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- LABOURDETTE**, Sergio. *Política y Poder*. AZ Editora SA. Buenos Aires. 1993.
- LEME**, Maria Cristina. *A Formação do Urbanismo como Disciplina e Profissão: São Paulo na Primeira Metade do Século XX*. In: **RIBEIRO**, Luiz Cezar de Queiroz, **PECHMAN**, Robert. (org.). Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- LOVERA**, Alberto. *Alguns Dilemas dos Governos Locais*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993a. (mimeo).
- _____. *Los Grandes Ausentes: Vivienda y Barrios Populares en La Política Social*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993b. (mimeo).
- LUNGO**, Mario. *A Busca de uma Nova Relação entre o Público e o Privado*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993a. (mimeo).
- _____. *Las Ciudades y la Globalizacion: Una Mirada desde Centro América y el Caribe*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993b. (mimeo).
- LUZ**, Maturino. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 27 de novembro de 1996.

MARASQUIN, Marilu. *Densidade e Ocupação do Solo*. In: *A Necessária Releitura da Cidade*. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.

MARQUES, Moacyr Moojen. Pronunciamento realizado na CMPA por ocasião do recebimento do título de cidadão de Porto Alegre em 24 de abril de 1997. Publicação do Boletim Informativo do IAB de junho de 1997.

_____. *Projeto da Cidade*. Artigo publicado no Jornal Oi ! Agosto de 1999.

MATA, Antonio Tomas G. da; **MELO**, Denise Madsen; **MARQUES**, Robson dos Santos; **ALVES**, Evilásio Gonzaga. *Desafios de uma Política Urbana para Belo Horizonte*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

MELO, Marcos André Campelo de. *Política Habitacional Hoje: Impasses e Perspectivas*. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. Porto Alegre, PMPA, 1993.

MISSIO, Eudes Antidis. Parecer do representante da Sociedade de Engenharia junto ao CMPDDU, como relator do processo sobre Anteprojeto de Lei Complementar. Ementa: Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e ambiental, o processo de planejamento participativo e democrático, institui o 2º PDDUA e dá outras providências. 5 de novembro de 1997.

MOHR, Udo. *Cidade e Patrimônio Natural*. In: *A Necessária Releitura da Cidade*. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.

MORIN, Edgar. *Ciência com Consciência*. Tradução de Maria Gabriela de Bragança Publicações Europa América, Biblioteca Universitária. Portugal, 1982.

_____. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Tradução Dulce Matos. Publicações Instituto Piaget. Lisboa, Portugal. 1º Edição: setembro de 1991.

MOURA, Maria Suzana de Souza. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. Tese apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção de título de Doutora em Administração Pública. Orientadora: Tania Fischer. Salvador, 1997.

MULLER, Sebastian. *Participação Popular no Desenvolvimento Urbano: As Experiências de Munique, Berlim, Essen e Frankfurt - Alemanha*. In: *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*. Porto Alegre, PMPA, 1993.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. *Governar a Metrópole no Final do Milênio: Governo e Capital na Cidade do México*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

- NYGAARD**, Paul Dieter. *Bases Doutrinárias em Planos Diretores; um Estudo dos Planos Elaborados para o Município de Porto Alegre - 1914 a 1979*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS, Porto Alegre, 1995.
- PAIVA**, Edvaldo Ruy Pereira. *Autobiografia*. (março de 1981) In: Edvaldo Pereira Paiva: Um Urbanista. Porto Alegre, Tchê! Artes Gráficas Ltda, 1985.
- PARIA**, Pilar Gaitan. *La Informalidad Política y las Nuevas Formas de Participación Ciudadana*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- PAVLICK**, Inez. *2º PDDUA e a Proteção do Patrimônio Natural*. In: *A Necessária Releitura da Cidade*. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.
- PECHMAN**, Robert Moses. *Olhares sobre a Cidade*. In: **PECHMAN**, Robert Moses (org.). Olhares Sobre a Cidade. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1994.
- PENALVA**, Susana; **FINQUELIEVICH**, Susana. *Articulações entre o Setor Público e o Privado. Produção do Espaço Urbano em Buenos Aires*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- PESAVENTO**, Sandra Jatahy (coord.). *Imaginário Social e Utopia: Um Outro Olhar sobre a História*. In: 500 Anos de América: Imaginário e Utopia. Porto Alegre, Editora da Universidade/ UFRGS. 1992.
- _____. *Em Busca de uma Outra História: Imaginando o Imaginário*. Paris: relatório de pesquisa, 1993a. (mimeo).
- _____. *Entre Práticas e Representações: A Cidade do Possível e a Cidade do Desejo*. Porto Alegre: UFRGS, 1993b (texto para discussão). (mimeo).
- _____. *O Desfazer da Ordem Fetichizada: Walter Benjamin e o Imaginário Social*. Paris: relatório de pesquisa, 1993c. (mimeo).
- _____. *Um Novo Olhar Sobre a Cidade: a Nova História Cultural e as Representações do Urbano*. In: **MAUCH**, Claudia e outros. Porto Alegre na Virada do Século 19: Cultura e Sociedade. Ed. Universidade/UFRGS; Ed. ULBRA, Ed. UNISINOS, Porto Alegre, 1994a
- _____. *História e Imaginário Urbano*. Porto Alegre: UFRGS, 1994b (texto para discussão). (mimeo).
- _____. *Muito Além do Espaço: Por uma História Cultural do Urbano*. Porto Alegre. UFRGS, 1995a. (texto para discussão). (mimeo).

- _____. *Entre Práticas e Representações: A Cidade do Desejo e a Cidade do Possível*. In: **RIBEIRO**, Luiz Cezar de Queiroz, **PECHMAN**, Robert (org.). Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- PESCI**, Rubén. *La Ciudad In-Urbana*. La Plata, Argentina, Ambiente Livros, 1985.
- _____. *Cidade Sustentável - Enfoque Global do 2º PDDUA*. 1996. (mimeo).
- _____. *Cidade Sustentável - Enfoque Global do 2º PDDUA* In: A Necessária Releitura da Cidade. Publicação da PMPA. Porto Alegre, 1998.
- PIREZ**, Pedro. *Privatização dos Serviços e Administração Pública da Cidade*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- PORTILLO**, Alvaro. *Reflexiones para la Reforma del Estado*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- PORTO ALEGRE**, Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Porto Alegre*. Edição da PMPA. Porto Alegre, 1964.
- _____. *Lei Complementar 43 de 21 de Julho de 1979*. (Exposição de Motivos da 1º Edição) Porto Alegre, 1980.
- _____. *Porto Alegre Agora*. Jornal de circulação interna à PMPA. Porto Alegre, dezembro de 1993.
- _____. *Lei Complementar 43 de 21 de Julho de 1979 com Alterações Posteriores*. 4º Edição, Porto Alegre, Edição Convênio CORAG/ SPM, 1994.
- _____. *Projeto de Lei Complementar que institui o 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Porto Alegre, 1996 (mimeo).
- _____. *Diretrizes para Porto Alegre*. Publicação da PMPA, Porto Alegre, 1993.
- _____. *II Congresso da Cidade: O Lugar de Todas as Coisas - Resoluções*. Publicação da PMPA, Porto Alegre, 1995.
- PORTO ALEGRE**, Prefeitura Municipal. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. *Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, GT- Circulação e Transporte*. Porto Alegre, outubro de 1993. (mimeo).
- _____. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. *GT Desenvolvimento Econômico, Cidade Constituinte-Porto Alegre Mais, Relato Sintético*.(sem data, sem assinatura) Porto Alegre, 1993. (mimeo).

- _____. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. *GT Desenvolvimento Econômico-Cidade Constituinte-Porto Alegre Mais, Diretrizes para uma Gestão Política da Economia da Cidade* (sem data, sem assinatura) Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- _____. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. *Diagnóstico Geral sobre a Questão do Financiamento dos Custos Urbanos em Porto Alegre*. Trabalho apresentado pelo GT Financiamento da Cidade como subsídio ao 1º Congresso da Cidade. (sem data, sem assinatura) Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- _____. Projeto Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte. *Propostas de Diretrizes do Governo Municipal para Elevar o Volume de Recursos Necessários ao Financiamento dos Custos Públicos da Cidade*. Trabalho apresentado pelo GT Financiamento da Cidade como subsídio ao 1º Congresso da Cidade. (sem data, sem assinatura) Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- PORTO ALEGRE.** Secretaria do Planejamento Municipal. *Coletânea de Comentários ao Anteprojeto de lei do 1º PDDU*. Porto Alegre .1979.
- _____. *Pauta para Implantação de um Sistema de Avaliação de Impactos*. Documento interno da secretaria. PMPA 1996a. (mimeo).
- _____. *Projeto de Reformulação do 1º PDDU - Relatório Síntese das Atividades de 1995*, Porto Alegre, PMPA, 1996b. (mimeo).
- _____. *Projeto de Reformulação do 1º PDDU - Informe Complementar*. Porto Alegre, PMPA, 1996c. (mimeo).
- PRATES,** Cleuza; **FEDOZZI,** Luciano; **PEREIRA;** Simone. *Reforma Urbana e Democratização em Porto Alegre*. Este documento consta da lista das contribuições enviadas ao 1º Congresso da Cidade por técnicos da FASE. Porto Alegre. 1993. (mimeo).
- PRIGOGINE;** Ilya; **STENGERS** Isabelle. *A Nova Aliança*. Tradução de Miguel Faria e Maria Joaquina Machado Trincheira. Revisão João Paulo Mendes. Editora UNB. Brasília, 1991.
- RAMAZZA,** Alessandro. *A Prefeitura e o Desenvolvimento Econômico*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- REIS FILHO,** Nestor Goulart. *A Perspectiva do Arquiteto sobre a Cidade*. In: **PECHMAN,** Robert Moses (org.). Olhares Sobre a Cidade. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1994.
- RESCHKE,** Alexandra. *A Ilegalidade Urbana e a Nova Ordem Mundial*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

- RESCHKE**, Alexandra; **REYES**, Paulo. *Reforma e Desenvolvimento Urbano - Uma Contribuição para o Debate*". Trabalho apresentado pelo GT Reforma e Desenvolvimento Urbano como subsídio ao 1º Congresso da Cidade (sem data), 1993. (mimeo).
- RIBEIRO**, Demétrio. *Recordações de Paiva*. In: Edvaldo Pereira Paiva: Um Urbanista. Porto Alegre, Tchê! Artes Gráficas Ltda, 1985.
- _____. *Planejamento ou Gerenciamento na Gestão Urbana*. Texto apresentado para discussão no Fórum de Discussões sobre o PDDU organizado pelo gabinete do Vereador Lauro Hagemann na Internet em 1996. (mimeo).
- _____. *Plano Diretor com Participação Popular*. Artigo publicado no Jornal Gazeta Mercantil. 27 a 29 de março de 1998.
- RIBEIRO**, Luiz Cesar Queiroz. *Impasses e desafios*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- _____. *Urbanismo: Olhando a Cidade, Agindo na Sociedade*. In: **PECHMAN**, Robert Moses (org.). Olhares Sobre a Cidade. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1994.
- RIEGA**, Jorge Garcia. *O Processo de Privatização no Peru*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- ROCHA FILHO**, Francisco de Assis Barreto da; **DORNELLES**, Marlova Lenz. *Prefeitura nos Bairros - Descentralização e Democratização no Recife*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- ROLNIK**, Raquel. *Estratégias Urbanas e Mecanismos de Controle*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- _____. *Plano Diretor - Desafio para uma Gestão Democrática da Cidade*. sem data. (mimeo).
- ROUANET**, Sergio Paulo. *O Cotidiano na Vida Moderna*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- SAFFER**, Sergio. Declaração de voto do representante do IAB no CMPDDU, sobre o projeto do 2º PDDUA, em 5 de outubro de 1997.
- SALENGUE**, Laís Guimarães de Pinho; **ALMEIDA**, Maria Soares de. Correspondência enviada pelo IAB e pelo Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS ao Secretário do Planejamento Municipal, Sr. Newton Burmeister, em 23 de novembro de 1993.

- SALENGUE**, Laís Guimarães de Pinho; **MARQUES**, Moacyr Moojen. *Reavaliação de Planos Diretores: O Caso de Porto Alegre*. In: **PANIZZI**, Wrana; **ROVATTI**, João F. (org.) Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu Planejamento. Porto Alegre, Editora da Universidade, 1993.
- SALENGUE**, Laís Guimarães de Pinho. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 2 de dezembro de 1996.
- SANGUINETTI**, Ivânio. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 2 de dezembro de 1996.
- SANTOS**, Boaventura de Sousa. *Um Discurso sobre as Ciências*. Edições Afrontamento, 1º edição: julho de 1987, 7º edição: Porto, Portugal, 1995.
- SANTOS**, Carlos Nelson F. dos. *A Cidade como um Jogo de Cartas*. 2º edição, Niterói, Universidade Federal Fluminense, EDUFF, São Paulo, Projeto Editores, 1993.
- SEVCENKO**, Nicolau. *A Questão Cultural na Metrópole Contemporânea*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).
- SINGER**, Paul. *Desenvolvimento da Metrópole: O Caso de Porto Alegre*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- SPOLIDORO**, Roberto. *Tecnópole: Desenvolvimento Tecnológico no Mundo e o Caso de Porto Alegre*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- TESTA**, Mário. *A Constituição dos Atores Sociais*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.
- TOLEDO**, João Boaventura N. (coord.) *2º PDDUA*. Relatório elaborado pela Comissão de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul com data de 12 de novembro de 1996.
- TURKIENICZ**, Benamy. (coord.) *Avaliação do Plano Diretor - Instrumentos*. Conjunto de diretrizes encaminhadas ao 1º Congresso da Cidade. Porto Alegre, 1993 (mimeo).
- TURKIENICZ**, Benamy e outros. *Indicações Estratégicas para o Adensamento de Porto Alegre*. Trabalho apresentado à Secretaria do Planejamento Municipal. Porto Alegre, março de 1994. (mimeo).
- UNGER**, Roberto Mangabeira. *Alternativas para a Crise*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993.

VAINER, Carlos B. *Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas Sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. Trabalho apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPUR. Porto Alegre, 1999. (mimeo).

VALLE, Edgar do. Depoimento à Comissão Técnica Especial do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental em evento na CMPA em 2 de dezembro de 1996.

VALLEJO, Manuel Herce. *Planos Reguladores da Gestão Urbana, Infra-estrutura, Saneamento e Parques Tecnológicos. A Experiência de Barcelona*. In: As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos. Porto Alegre, PMPA, 1993a.

_____. Projeto Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte. Palestra desgravada. 1993b. (mimeo).

WILHEIM, Jorge. *O Substantivo e o Adjetivo*. São Paulo, Editora Perspectiva, Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

ZICCARDI, Alicia. *El Gobierno Local Cliente e Facilitador de las Obras de la Ciudad*. Material apresentado para o seminário O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade e reunião da Red Ciudad em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. (mimeo).

NOTA: Os mapas e os desenhos utilizados como ilustração no presente estudo são produções da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, vinculadas à divulgação dos projetos Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte, Orçamento Participativo e 2º PDDUA.