

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**De Conselho do Plano Diretor a
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano
em Porto Alegre
(1955-2020)**




UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre
2022

RAFAEL PAVAN DOS PASSOS

CIP - Catalogação na Publicação

PASSOS, Rafael Pavan dos
De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal
de Desenvolvimento Urbano Ambiental: desenho
institucional da participação no
urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre
(1955-2020) / Rafael Pavan dos PASSOS. -- 2022.
288 f.
Orientador: Inês Martina LERSCH.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. desenvolvimento urbano. 2. participação social.
3. democracia participativa. 4. planejamento urbano.
5. Porto Alegre. I. LERSCH, Inês Martina, orient. II.
Título.

RAFAEL PAVAN DOS PASSOS

**De Conselho do Plano Diretor a
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental:
desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano
em Porto Alegre (1955-2020)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção de título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional na Área de Concentração Planejamento Urbano e Regional e Processos Sociais, Linha de Pesquisa Cidade, Cultura e Política

Orientação: Prof^a. Dr^a Inês Martina Lersch

Porto Alegre
2022

RAFAEL PAVAN DOS PASSOS

**De Conselho do Plano Diretor
a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental:
desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano
em Porto Alegre (1955-2020)**

Prof^a. Inês Martina Lersch

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Orientadora

Prof. Júlio Celso Borello Vargas

Coordenador do PROPUR/UFRGS

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Clarice Misoczky Oliveira

Dr^a. Pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. João Farias Rovati

Dr. pela Université Paris 8

Prof^a. Vanessa Marx

Dr^a. pela Universidad Autônoma de Barcelona

Para minha filha, Lina, e à democracia.

La democracia es un lujo del norte. Al sur se le permite el espectáculo, que eso no se le niega a nadie. Y a nadie molesta mucho, al fin y al cabo, que la política sea democrática, siempre y cuando la economía no lo sea.
En el sur del mundo, enseña el sistema, la violencia y el hambre no pertenecen a la historia, sino a la naturaleza, y la justicia y la libertad han sido condenadas a odiarse entre sí.

Eduardo Galeano, 1989
El libro de los abrazos
Mapamundi/2¹

¹ GALEANO, Eduardo. *El libro de los abrazos*. Mapamundi/2, p. 96. Ed. Catalogo. Buenos Aires. 2004. p. 96

ACRADECIMENTOS

Às professoras e professores! Todas e todos com quem aprendi durante tantos anos. E sigo aprendendo. Em especial a Martina Lersch, minha orientadora, pela paciência e pela leveza com que me conduziu pelos caminhos da escrita dessa dissertação. A João Rovati, orientador na fase inicial, amigo querido, incentivador e exemplo. A Clarice Oliveira, amiga querida, e Vanessa Marx, por aceitarem avaliar este trabalho. A Maria Almeida, Luciano Fedozzi e Leandro Andrade, pelas contribuições nas qualificações.

À UFRGS, em especial à Faculdade de Arquitetura, e ao PROPUR. Instituição fundamental para o desenvolvimento do país. Pela educação pública, gratuita, de qualidade e pela autonomia universitária, fundamental para o livre pensar. Aos servidores técnico-administrativos. À CAPES, pela concessão de uma bolsa nos primeiros momentos dessa pesquisa, e através dela, a todos os órgãos de fomento à pesquisa.

Aos arquivistas, especialmente a Maria Tereza Zatti e Olivan Amélio dos Santos Prado e em nome deles às equipes do Arquivo Histórico Moysés Vellinho, e da Equipe de Protocolo e Arquivo.

À equipe toda do Mãos Arquitetura, firme e alegre na promoção da arquitetura e urbanismo para quem mais precisa!

À FENEA, que me fez encontrar a arquitetura e o urbanismo, e uma infinidade de amigas e amigos. Ao IAB, escola de lutas democráticas pela cidade. Ao Mestre Campelo Costa, *in memoriam*, pelas vivências arquitetônicas, éticas e políticas. A todos os movimentos que lutam por um mundo com mais justiça e dignidade, especialmente nessa América Latina em tempos tão sombrios.

Que tiemble el verdugo opresor frente à luta dos povos!

A minha mãe e a meu pai, pelo carinho, afeto, e especialmente pela prioridade que deram à educação dos seus filhos. Muito obrigado! A meu irmão, um exemplo. À Lu, companheira de caminhada, e à Lina, luz de vida e futuro. Amo vocês!

Às centenas de milhares de vítimas da Covid-19, em especial ao amigo Iran Rosa (*in memoriam*) Aos que mais sofrem com cidades tão desiguais, e a todas e todas que não desistem da luta, mesmo sabendo que em geral a vitória é remota. São fundamentais!

Por fim, ao povo brasileiro, e à democracia real, substantiva, promotora de justiça e igualdade social. Venceremos!

RESUMO

O desenvolvimento urbano, mudança social positiva que envolve as relações sociais e sua espacialidade, objetiva promover justiça social e qualidade de vida. O urbanismo-planejamento urbano, como política pública com a finalidade de garantir o direito constitucional à cidade sustentável e democrática, apresenta dimensões técnica e política. A cidade democrática demanda a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão sobre a política urbana. Na cidade de Porto Alegre/RS, o lugar de participação permanente da sociedade é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). A pesquisa de caráter quantitativo faz uso de estratégia historiográfica para o estudo de documentos no intuito de responder à pergunta: de que modo as mudanças no desenho institucional, ao longo de sua história, incidem sobre o CMDUA, e por consequência em seu potencial de promover uma efetiva participação social no âmbito do urbanismo-planejamento urbano? Criado em 1955, como Conselho do Plano Diretor, é um dos mais antigos entre os órgãos de gestão compartilhada no país. Seu desenho institucional sofreu importantes alterações influenciadas pelos diferentes projetos políticos, ideias urbanísticas e contextos sociais que perpassam sua história. Além de respostas à essa questão, esta dissertação busca apontar caminhos para aprimoramento desse desenho com vistas a promover maior efetividade interna e externa da participação social em Porto Alegre, cidade outrora reconhecida como cidade da participação.

PALAVRAS CHAVE

Desenvolvimento urbano, participação social, democracia participativa, planejamento urbano, Porto Alegre

ABSTRACT

Urban development, as a positive social change that involves social relations and their spatiality, aims to promote social justice and quality of life. Urbanism-urban planning, as a public policy aimed at guaranteeing the constitutional right to a sustainable and democratic city, has technical and political dimensions. The democratic city demands the participation of society in the decision-making processes on urban policy. In the city of Porto Alegre/RS, the place of society permanent participation is the Municipal Council for Urban Environmental Development (CMDUA). The quantitative research makes use of a historiographic strategy for the study of documents in order to answer the question: how do the changes in the institutional design, throughout its history, affect the CMDUA, and consequently its potential to promote an effective social participation in the urbanism-urban planning field? Created in 1955 as the Master Plan Council, it is one of the oldest shared management bodies in the country. Its institutional design has undergone important changes influenced by the different political projects, urban planning ideas and social contexts that have permeated its history. Besides answering this question, this dissertation seeks to point out ways to improve this design in order to promote greater internal and external effectiveness of social participation in Porto Alegre, a city once recognized as a city of participation.

KEY-WORDS

Urban development, social participation, participative democracy, urban planning, Porto Alegre

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – LINHA DO TEMPO COM MOMENTOS CRÍTICOS DA HISTÓRIA DO CONSELHO E DO URBANISMO-PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE.	14
FIGURA 2 – UMA ESCALA DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	53
FIGURA 3 - ESQUEMA DE UM PLANO DIRETOR, POR PAIVA.	66
FIGURA 4 – COMPOSIÇÃO CPD (1955/1971).	70
FIGURA 5 - MAPA DO PLANO DIRETOR DE 1959 E SUAS EXTENSÕES POSTERIORES.	90
FIGURA 6 – COMPOSIÇÃO CMPD (1971/1979).	102
FIGURA 7 - RECORTE DE MAPA ANEXO I DO 1º PDDU ONDE SE PODE VER AS UNIDADES TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO DA ÁREA CENTRAL DE PORTO ALEGRE.	115
FIGURA 8 – COMPOSIÇÃO CMPDDU (1979/1998).	122
FIGURA 9 - DELIMITAÇÃO DAS ZONAS COMUNITÁRIAS CONFORME DESCRIÇÃO CONSTANTE DO DECRETO 6.964/79.....	124
FIGURA 10 – CARTAZ DA ANSUR. SEM DATA. DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO URBANA.	138
FIGURA 11 – GRÁFICO DO VALOR DE DEMANDAS CONCLUÍDAS POR GESTÃO MUNICIPAL.	144
FIGURA 12 – MAPA DAS REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM 2020.....	145
FIGURA 12 – ORGANOGRAMA DO PROJETO PORTO ALEGRE MAIS – CIDADE CONSTITUINTE	147
FIGURA 14 – REFORMULAÇÃO PDDUA - ORGANOGRAMA.....	149
FIGURA 14 – MAPA DAS REGIÕES DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO	159
FIGURA 16 – COMPOSIÇÃO CMDUA (2000/2003).	161
FIGURA 17 – ESQUEMA ILUSTRATIVO DA RELAÇÃO ENTRE FÓRUNS DAS REGIÕES DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO E CMDUA.....	164
FIGURA 18 – COMPOSIÇÃO CMDUA (2000/2003).	167
FIGURA 19 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO (1955- 2022)	207
FIGURA 20 – ESQUEMA DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CONSELHO-FÓRUNS-CONFERÊNCIAS	

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - QUADRO RESUMO DA CLASSIFICAÇÃO DOS SABERES CIDADÃOS CONFORME SINTOMER (2010). ELABORADO PELO AUTOR.....	41
TABELA 2 – MOMENTOS CRÍTICOS CONFORME LEGISLAÇÃO, DENOMINAÇÕES DO CONSELHO E COMENTÁRIOS. ELABORADA PELO AUTOR.	55
TABELA 3 - VARIÁVEIS PARA ANÁLISE DOS FATORES E DIMENSÕES DO DESENHO INSTITUCIONAL DO CMDUA. ELABORADA PELO AUTOR COM BASE EM CUNHA ET AL, 2011.	57
TABELA 4- COMPOSIÇÃO CONSELHO DO PLANO DIRETOR DE LOUREIRO DA SILVA (1939/1945).....	60
TABELA 5 - SISTEMATIZAÇÃO DAS REGRAS E COMPOSIÇÃO DO CMPDDU PERÍODO 1979/99. ELABORADA PELO AUTOR.	72
TABELA 6 - NOMINATA DA PRIMEIRA GESTÃO DO CPD. ELABORADA PELO AUTOR, A PARTIR DE PORTARIA Nº 862/55. PMPA.	75
TABELA 7 - COMPOSIÇÃO CPD – 1955 – 1971 – NÃO FORAM ENCONTRADOS ATOS DE NOMEAÇÃO DE 1966 A 1971. ELABORADO PELO AUTOR A PARTIR DE BOLETINS DE PESSOAL PMPA (1955-1971).....	83
TABELA 8 - SISTEMATIZAÇÃO DAS REGRAS E COMPOSIÇÃO DO CMPDDU (1979/99). ELABORADA PELO AUTOR.	105
TABELA 9 – NOMINATAS CMPD – 1971/9179. ELABORADA PELO AUTOR COM BASE EM DADOS DE BOLETINS DE PESSOAL.	107
TABELA 10 - SISTEMATIZAÇÃO DAS REGRAS E COMPOSIÇÃO DO CMPDDU PERÍODO 1979/99. ELABORADA PELO AUTOR.	126
TABELA 11 - REPRESENTAÇÃO DE CONSELHEIROS COMUNITÁRIOS 1980 A 1999. ELABORADA PELO AUTOR A PARTIR DO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (DOPA 1979-1999).....	133
TABELA 13 – SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS DAS ELEIÇÕES NAS RGP, PARA CONSELHEIROS E DELEGADOS (2000 A 2020). FONTE: DIÁRIOS OFICIAIS DE PORTO ALEGRE, ATAS DAS ELEIÇÕES, PMPA.	186
TABELA 14 – COMPARATIVO REPRESENTAÇÃO ENTIDADES. ELABORADA PELO AUTOR.....	187

LISTA DE SIGLAS

1º PDDU – 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural

AGAS – Associação Gaúcha de Supermercados

AGADIE – Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário e Empresarial

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

AP – Administração Popular

AREA – Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento

CAR – Centro de Administração Regional

CONFEA/CREA – Sistema Conselho Federal e Regionais de Engenharia e Agronomia

CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor

CMPDDU - Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental

CPD – Conselho do Plano Diretor

CRECI/RS – Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região

DEE – Departamento de Economia e Estatística

DES – Departamento Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul

DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FNE – Federação Nacional dos Engenheiros

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FP – Frente Popular

FRACAB – Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros

FRGP – Fórum da Região de Gestão do Planejamento

GAPLAM – Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento

GLS – Governança Solidária Local

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDF – Movimento de Defesa do Favelado

METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil
OP – Orçamento Participativo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Brasileiro
PELO - Projeto de Emenda à Lei Orgânica
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROPLAN – Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PPS – Partido Popular Socialista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RGP – Região de Gestão do Planejamento
SAERGS – Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul
SARGS – Sociedade de Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERGS – Sociedade de Engenharia do Estado do Rio Grande do Sul
SHRU – Seminário Habitação e Reforma Urbana
SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMED – Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC)
SMGP – Sistema Municipal de Gestão do Planejamento
SMP - Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento
SMT – Secretaria Municipal de Transportes
SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal
STICC – Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UTP - Unidade Territorial de Planejamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. POR QUE ESTUDAR A PARTICIPAÇÃO?	4
1.2. ESTUDANDO O CONSELHO	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO E ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
2.1. URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA – ASPECTOS EPISTÊMICOS	17
2.2. ESTUDANDO A DEMOCRACIA	24
2.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO: <i>EPISTÊME</i> E <i>TÈKHNE</i> PARA A AUTONOMIA	29
2.4. SOCIEDADE CIVIL E OS SABERES CIDADÃOS	36
2.5. PROJETO DE CIDADE NEOLIBERAL: PÁTRIA-EMPRESA-MERCADORIA	42
2.6. ESTUDOS SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	44
2.7. CORPUS: LEVANTAMENTO E TÉCNICAS DE ANÁLISE	54
3. A GÊNESE DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR	59
3.1. ANTECEDENTE: O CONSELHO DE LOUREIRO DA SILVA	59
3.2. A CRIAÇÃO DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR	62
3.3. PRIMEIROS ANOS	73
3.4. UM CONSELHO DOS ARQUITETOS?	80
3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CPD	86
4. O CMPD: ANOS DE TECNOCRACIA DE CHUMBO	89
4.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CMPD	106
5. O CMPDDU: PLANEJANDO A DEMOCRATIZAÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA	109
5.1. O 1º PDDU	112
5.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO 1º PDDU	118
5.3. ORGANIZAÇÃO OU TUTELA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA?	127
5.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CMPDDU	134
6. DO OP AO CMDUA: NOVOS VENTOS MOVEM OS MOINHOS DA PARTICIPAÇÃO	137
6.1. DOS CONSELHOS POPULARES AO OP: GÊNESE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE	141
6.2. CIDADE CONSTITUINTE: CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PDDUA	146
6.3. PDDUA: UM PLANO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	153
6.4. O CMDUA	158
6.5. A ÚNICA CONFERÊNCIA E UM NOVO DESENHO DO CMDUA	165
6.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PORTO ALEGRE PARTICIPATIVA	167

7. GOVERNANÇA SOLIDÁRIA PARA A PRODUÇÃO DA CIDADE-EMPRESA	171
7.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MERCADÓFILA?	182
7.2. ÚLTIMAS NOTÍCIAS: NOVOS ESTÁGIOS DA DESDEMOCRATIZAÇÃO.....	197
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219
ACERVOS CONSULTADOS	229
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	231
APÊNDICES	237
ANEXO I.....	259



1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano enquanto prática tem, no momento da tomada de decisão na elaboração, execução e acompanhamento², uma dimensão essencialmente política, e enquanto conhecimento ou atividade profissional, uma dimensão técnica, ou técnico-científica (SOUZA, M., 2006).

As instituições participativas (IPs)³ direcionadas ao urbanismo-planejamento urbano⁴ são tidas como espaços onde essas duas dimensões se relacionam para construir a tomada de decisões. Não se trata de comissões técnicas, tampouco espaços essencialmente políticos, como parlamentos, por exemplo, mas onde as duas dimensões se integram e dialogam, mesmo que por vezes se pretenda ocultar sua dimensão política, tentando-se restringi-lo a espaços eminentemente técnico.

Porto Alegre, capital do Estado mais meridional do Brasil, arroga-se uma tradição em urbanismo-planejamento urbano, a partir de seu histórico de planos iniciado com o Plano de Melhoramentos de 1914 (POZZOBON, 2018, p. 26). A implementação do Orçamento Participativo nos anos 1980, lhe conferiu uma imagem de cidade da participação em nível global. Por esse motivo foi sede das três primeiras edições do Fórum Social Mundial⁵ nos primeiros anos do século XXI.

O Conselho do Plano Diretor foi um dos primeiros criados em Porto Alegre. Depois de quase sete décadas, ele ainda existe como o lugar permanente da tomada de decisão no âmbito da “gestão do planejamento”⁶. Considerando que “o passado diz coisas que interessam ao futuro”, é mister “para mudar a realidade que é, recuperar a realidade

² Uma das diretrizes gerais da política urbana brasileira, conforme Art. 2º Inciso II do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001.

³ A definição do conceito de instituição participativa é tratada no Capítulo 2. Entre os tipos de IPs, destacamos as Audiências Públicas, os Orçamentos Participativos e os conselhos gestores de políticas públicas, dentre os quais se enquadram os conselhos de desenvolvimento urbano. (AVRITZER, 2009).

⁴ Constructo desenvolvido no Capítulo 2.

⁵ Evento internacional promovido por movimentos sociais, ONGs de caráter progressista, de afirmação de direitos sociais e enfrentamento ao neoliberalismo.

⁶ O Conselho é o órgão de gestão compartilhada do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre.



que foi” (GALEANO, 1987, p. 375-376). Estudar os efeitos dessa trajetória sobre o atual desenho institucional é o propósito desta pesquisa.

Permita-me, leitor, aqui falar em primeira pessoa, para expor a condição deste pesquisador no contexto do objeto estudado. Atuo como ativista no campo do urbanismo-planejamento urbano desde o movimento estudantil. Desde 2012 componho o Conselho Diretor do Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento Rio Grande do Sul (IAB RS), entidade que, como veremos, compõe o Conselho desde sua fundação, com alguns períodos de ausência nos últimos anos do recorte temporal da pesquisa. Desde 2017, atuo na qualidade de Presidente da entidade, e desde 2018 como seu representante no Conselho. As implicações metodológicas desta posição serão descritas no Capítulo 2.

1.1. POR QUE ESTUDAR A PARTICIPAÇÃO?

As cidades brasileiras são marcadas por significativas desigualdades socioespaciais as quais refletem a desigual distribuição de renda e resultam também da disparidade na alocação dos recursos públicos e privados na produção da cidade. A segregação socioespacial é compreendida como as “oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade” (GRAFMEYER, 1994, p. 46). O autor ressalta, numa perspectiva weberiana, a definição das categorias sociais a partir de sua posição em função “do seu nível de recursos, pelo lugar ocupado na escala de prestígio e da honra social, ou ainda os graus de participação na vida pública” (GRAFMEYER, 1994, p. 46). A diferença de acesso aos capitais econômico, social e político são fatores de diferenciação social capazes de gerar segregação social e espacial.

Henri Lefebvre define o direito à cidade como a “forma superior dos direitos”, no qual a participação se insere como uma de suas dimensões:

(...) direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O **direito à obra (à atividade participante)** e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, [1968], 2008, p. 134, grifos nossos)



As políticas de desenvolvimento urbano, contudo, são historicamente orientadas tanto por um predomínio da técnica quanto pela lógica de mercado, especialmente dos setores imobiliário e da construção civil, cujo poder econômico lhes posiciona como operadores com acesso privilegiado aos tomadores de decisão – gestores públicos, corpo técnico e parlamento (CRUZ, 2012, p. 219). Um dos objetivos da democracia participativa é justamente romper com as assimetrias nos processos de tomada de decisão, ao incluir setores da sociedade civil como movimentos sociais e associações de moradores, os quais em geral sempre estiveram distantes dos lugares onde as decisões estatais são tomadas.

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi estabelecido o marco legal para a participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Reivindicadas pelas mesmas forças sociais que atuaram pela redemocratização do país após uma longa Ditadura Militar (1964/1985) – sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, associações de moradores e posteriormente partidos progressistas –, foram instituídas na expectativa de:

democratizar o Estado, possibilitando no seu interior um espaço para que a sociedade organizada estivesse legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população. (COHN, 2011, p. 14).

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) estabeleceu a gestão democrática das cidades na formulação, execução e acompanhamento da política urbana. O ciclo de planos diretores participativos durante a primeira década do século XXI, consolidou os conselhos, como o espaço da participação social. Deste modo, o seu estudo como um tipo de instituição participativa passa a ter grande relevância para compreender de que forma a participação vem sendo constituída nas cidades brasileiras.

São inúmeros os estudos sobre os conselhos de políticas públicas nos últimos 30 anos, de modo mais amplo, contudo, são raros aqueles relacionados aos conselhos de desenvolvimento urbano. No presente trabalho lançaremos mão de algumas das teorias, metodologias e técnicas oriundas desses estudos a fim de descrever e analisar um caso bastante especial, qual seja, o Conselho Municipal de Desenvolvimento



Urbano Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre, cuja existência remonta ao Conselho do Plano Diretor criado em 1955.

As teorias democráticas internacionalmente hegemônicas durante a segunda metade do século XX reduziram a democracia a seus aspectos procedimentais, considerada “um método político, isto é um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa)” (SCHUMPETER, [1942] 1984, p. 304). A instituição de burocracias especializadas no interior do Estado Moderno desafiava a democracia na primeira metade do século passado, e promoveu a hegemonia de teorias elitistas. Sob essa perspectiva teórica, apenas aqueles com tal conhecimento são capazes de tomar as decisões públicas ante problemas complexos, contudo, como afirma Bobbio, “tecnocracia e democracia são antitéticas” (1986, p. 34).

Na democracia representativa liberal, resta ao cidadão comum eleger seus representantes, autorizando aqueles com conhecimentos especializados para representar um interesse geral ante a complexa burocracia estatal. Boaventura de Souza Santos, porém, nos lembra que “as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução das políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural” (SANTOS, B., 2002, p. 48). Para o autor este é um fator para a retomada do debate sobre os arranjos participativos.

As concepções não-hegemônicas da democracia que ganhariam espaço na segunda metade do Século XX se amparam em dois critérios: “a criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional” no sentido da construção de uma “nova institucionalidade da democracia” (SANTOS, B., 2002, p. 51-53). Boaventura de Souza Santos dialoga com a concepção de Castoriadis, para quem a democracia é uma construção histórica baseada na relação dialética constante entre instituído e instituinte (CASTORIADIS, 1986. p. 271):

A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez de apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder. (SANTOS, 2002, p. 51-52).



Sob essa concepção, os processos democráticos devem incluir as dimensões e práticas sociais, abrindo-se assim à pluralidade de fato, sobretudo em sociedades desiguais. Devem promover processos públicos de discussão e deliberação, e não se ater aos processos autorizativos próprios da democracia representativa (SANTOS, 2002, p. 52-53).

Para o autor, os movimentos sociais da América Latina nas últimas décadas do século XX foram fundamentais na “transformação da gramática social” ao atuar no sentido da “ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política e atores sociais excluídos” (SANTOS, 2002, p. 53). O tempo e o lugar aos quais se refere o autor são aqueles em que esses movimentos lutavam pela restaurar democracias vilipendiadas por regimes autoritários, a exemplo de países como Chile, Argentina e Brasil, Uruguai, Bolívia, entre outros. Nesse contexto, Porto Alegre se destacou, por meio do Orçamento Participativo, fruto, como veremos, da junção entre uma grande densidade e mobilização social⁷ e a ascensão de um projeto político aberto a democratizar a democracia⁸.

Já o período atual é marcado por intensas transformações tecnológicas, econômicas, ambientais, políticas e sociais, em que a ideia de coisa pública (república) e o próprio conceito de democracia são colocados em xeque, inclusive no imaginário da sociedade. A descrença na capacidade da democracia liberal de dar soluções rápidas aos problemas sociais e econômicos abre espaço para que o mercado se coloque como regulador, não só da vida econômica, como também da política (RUNCIMAN, 2018). Esse ideário restringe ainda mais a democracia a seus aspectos procedimentais. Neste contexto a consequência inevitável é a privatização das decisões públicas (GRAU, 1996, p. 113-114).

Marco Aurélio de Mello indica a plutocracia como uma das principais causas para essa crise de democracia representativa:

⁷ “a densidade [social] se refere a quanto comunidades de interesses e valores mais importantes que existam na sociedade estão organizadas e mobilizadas. As elites usualmente estão, por isso o tema é quanto as forças sociais que não pertencem à elite estão também organizadas e mobilizadas” (WAISSMAN, 2006).

⁸ Termo utilizado por Boaventura de Souza Santos (2002).



O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos. (MELLO, M., 2015, p. 20)

No Brasil, a retórica anticorrupção foi mobilizada pela direita conservadora e neoliberal com apoio de grandes veículos de imprensa, no intuito de desestabilizar os governos petistas envolvidos em denúncias e condenações por corrupção (PAOLINO; PUGLIA, 2021, p. 103). Como consequência, foi gerando um “caldo cultural autoritário” e um “sentimento antipolítica” (PAOLINO; PUGLIA, 2020, p. 100) que abriu espaço para o crescimento de um imaginário de apologia à Ditadura Militar (1964-1985) como um período de governos virtuosos⁹. O apogeu desse discurso se deu com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, de extrema-direita (JORGE et al, 2020, p. 9)¹⁰, que durante mais de 30 anos de atividade parlamentar exaltava a Ditadura e a tortura (PAOLINO; PUGLIA, 2020, p. 100).

Um dos primeiros atos do Governo Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2019, foi a publicação de um Decreto¹¹ que extinguiu ou reestruturou conselhos de políticas públicas em nível nacional. Os efeitos dessa decisão sobre a gestão democrática das políticas públicas incidem não somente no âmbito federal, mas se estendem também para estados e municípios, através do exemplo de desconstrução institucional das IPs.

Compreender o quanto as IPs realmente são efetivas em suas pretensões e expectativas sociais e políticas se torna fundamental para avaliar sua relevância como fator de consolidação e ampliação da democracia brasileira para além dos aspectos procedimentais da democracia representativa liberal. É com este propósito que lançamos este olhar histórico para o atual CMDUA, que em sua trajetória de mais de seis décadas foi sujeito e objeto de projetos políticos diametralmente opostos, como os

⁹ Pesquisas de opinião feitas em 2019 apresentaram os maiores índices de descrença na democracia e de apoio a ditaduras desde o Governo Fernando Collor de Mello (G1, 2020).

¹⁰ Os autores analisaram o programa de governo de Jair Bolsonaro (2018), e lhe situam no campo da extrema direita por fatores relacionados à economia e valores morais (JORGE et al, 2020, p. 11-15).

¹¹ Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, o qual extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.



21 anos de Ditadura Militar e os 16 anos de Administração Popular¹², e posteriormente um crescente projeto neoliberal de cidade.

Essa proposição, entendemos, é oportuna e necessária, dada a longevidade desse Conselho, em uma cidade reconhecida tanto por uma tradição em urbanismo-planejamento urbano, quanto pela densidade social e por projetos políticos que promoveram inovações na democracia participativa como o Orçamento Participativo e os inúmeros conselhos criados durante as últimas duas décadas do Século XX. Cidade que, por outro lado, há mais de uma década atravessa um período de governos com perspectivas procedimentais e elitistas de democracia, tanto no discurso quanto na atuação de restrição e esvaziamento da participação, como um reflexo local desse nacional e global instabilidade da democracia representativa liberal.

1.2. ESTUDANDO O CONSELHO

A pesquisa tem como objeto o desenho institucional do atual CMDUA, sob uma perspectiva histórica, ou seja, lança seu olhar sobre as mudanças levadas a curso em suas atribuições, composição e em outros componentes desse desenho, desde sua criação até a atualidade, a fim de compreender o quanto dessa história se reflete no presente do CMDUA. Insere-se no rol das pesquisas que visam compreender as instituições participativas, em especial aquelas dirigidas ao estudo da sua estrutura organizacional.

Em 1955, através de Lei Municipal o Conselho foi criado com o intuito de elaborar o Plano de Diretor de 1959. Após pesquisa preliminar sobre os documentos, se verificou que sua existência até hoje se deu de forma ininterrupta, passando por diferentes momentos políticos e sendo influenciado por diferentes tendências e/ou ideias urbanísticas nessas quase sete décadas.

¹² Denominação do período em que Porto Alegre teve governos da Frente Popular, unidade de partidos progressistas que tinham o Partido dos Trabalhadores como principal força política, tendo eleito Prefeitos de 1988 a 2004.



O que hoje vem a se chamar CMDUA, ainda é conhecido como Conselho do Plano Diretor, o mesmo atribuído por José Loureiro da Silva¹³ no longínquo ano de 1939, anterior ao criado em 1955. Aquele Conselho foi criado por meio de Decreto durante o período do Estado Novo, quando as câmaras municipais haviam sido fechadas. Sua breve existência pode ser atribuída justamente ao fato de que sua criação se deu por instrumento frágil (Decreto) e com um propósito bastante específico: reunir representantes de diversos setores da sociedade e do Estado para tratar da proposta de Plano Diretor desenvolvida pelo profissional contratado pelo Prefeito, a saber, Arnaldo Gladosch.

Apesar de sua extinção poucos anos depois da saída de Loureiro do comando da Prefeitura Municipal, com o fim do Estado Novo, estava plantada a semente para o Conselho que viria a ser criado em 1955, por força de Lei, durante o breve período democrático interrompido pela Golpe Militar de 1964. A partir desse novo Conselho do Plano Diretor, é definido o marco temporal inicial da existência do atual CMDUA, pois desde sua criação até hoje, ele vem atuando ininterruptamente, e com um grau de institucionalização bem mais potente que aquele criado em 1939¹⁴.

A longevidade desse Conselho, fato bastante singular em nosso país, oportuniza a análise dos efeitos dessa história sobre ele, uma vez que durante todas essas décadas passaram diferentes ideias e práticas de urbanismo-planejamento urbano, projetos políticos e formas de organização social, seja no plano nacional ou local. Por outro lado, Porto Alegre atribui-se uma tradição na prática do urbanismo-planejamento urbano (POZZOBON, 2018, p. 25-26) e no campo da democracia participativa, o que lhe colocou em diversas oportunidades como influenciadora nestes campos tanto em nível estadual quanto nacional. Assim, essas ideias e práticas tanto sofreram influência quanto influenciaram e seguem a influenciar para além de seus limites territoriais.

¹³ José Loureiro da Silva, Partido Social Democrata (PSD), Prefeito nomeado (1937-1943). Criou um primeiro Conselho do Plano Diretor 1939. Efêmero, funcionou até meados dos anos 1940.

¹⁴ Grau de institucionalização é uma das categorias de análise das Instituições Participativas que tomamos de CUNHA et al (2011, p. 297-321), e que considera variáveis como o grau e o tempo de existência do instrumento normativo que determina sua existência e suas regras gerais. Adiante trataremos de modo mais detalhado sobre isso.



Segundo Castoriadis:

A história é criação: criação de formas totais de vida humana. As formas sociais-históricas não são ‘determinadas’ por ‘leis’ naturais ou históricas. A sociedade é autocriação. ‘Quem’ cria a sociedade e a história é a sociedade instituinte, em oposição à sociedade instituída; sociedade instituinte, isto é, imaginário social no sentido radical. (CASTORIADIS, 1986, p. 271, grifos do autor).

Essa sociedade instituinte muda suas próprias leis, e se apodera delas, em oposição a uma sociedade instituída, em que tradição e história tendem à promoção de leis imutáveis. É dessa dança dialética entre o instituído e instituinte na construção do desenho institucional do Conselho ao longo de mais de seis décadas que se desenvolve esta pesquisa.

Quanto ao Estado da Arte, é identificado um acúmulo importante de trabalhos de pesquisa (dissertações, teses, artigos, entre outros) desenvolvidos tanto no âmbito da história do planejamento urbano, quanto da participação social em Porto Alegre. Destes últimos, muitos abordam, por exemplo, a experiência do Orçamento Participativo. Especialmente as continuadas pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, como FEDOZZI, 2000; 2006). Outros estudos olham para os conselhos de políticas públicas, e alguns a elaboração e conteúdo dos planos diretores, a estrutura administrativa do Município (por exemplo: CRUZ, M., 2006, 2012; FERRETTI, R., 1993; OLIVEIRA, T., 2009; OLIVEIRA, N. e BARCELOS, T., 1993; POZZOBON, R., 2008; ALBANO, M., 1999, SIQUEIRA, 2019; NYGAARD, 2005; ALMEIDA, 2002; SOUZA, C. 2019).

Nesse quadro, contudo, observa-se uma lacuna referente a pesquisas de recorte temporal mais longo a respeito da participação no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre e, mais especificamente, sobre a história do atual CMDUA, conselho que está entre os mais antigos do país na área. Neste sentido, propomos essa pesquisa, de caráter historiográfico, e de base documental, cujo recorte temporal se inicia a partir da



criação do Conselho do Plano Diretor, em 1955, e segue até 2020, ano em que se conclui a gestão do Prefeito Nelson Marchezan Junior¹⁵.

A pesquisa, de base documental tem como fontes as leis, decretos, atos administrativos, regimentos internos e atas do Conselho. Entre as leis, inclui-se as Leis Municipais, Leis Complementares, incluindo Planos Diretores e Lei Orgânica. Portarias, Atos Administrativos, Regimentos Internos promovem modificações de menor ordem, bem como as nomeações de conselheiros. As atas, por sua vez, informam sobre sua dinâmica interna.

Os dados sobre os diferentes desenhos institucionais e das nominatas das gestões bienais do Conselho ao longo da história foram sistematizados em tabelas elaboradas pelo autor e reunidas nos Apêndices. Constitui-se uma contribuição inédita, na forma de um compêndio de dados os quais poderão conduzir futuros pesquisadores sobre a história do Conselho e/ou do urbanismo e planejamento urbano em Porto Alegre.

Esta pesquisa se constitui em uma contribuição aos estudos sobre instituições participativas, ao abranger toda a trajetória histórica de um Conselho cujos antecedentes históricos remontam ao Estado Novo e sua (re)criação no período democrático compreendido entre 1945 e 1964¹⁶. Atravessou toda a Ditadura Militar e o processo de reabertura democrática. Foi objeto de contribuições oriundas do virtuoso momento de construção de experiências democratizantes de relevância internacional simbolizadas pelo Orçamento Participativo, e hoje se vê diante de um momento histórico de questionamento em diversos níveis (do global ao local) dos preceitos republicanos e democráticos, os quais redundam em proposições de redução do papel do Estado, e de restrição dos espaços institucionais de participação social.

A metodologia de Cunha et al (2011) desenvolve uma estratégia multidimensional para avaliação de conselhos de políticas públicas. Identificamos o desenho institucional como objeto de estudo capaz de delimitar suficientemente uma pesquisa

¹⁵ Prefeito de Porto Alegre de 2017 a 2020, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Filho do ex-Deputado Federal pela Ação Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio à Ditadura Militar. Candidato derrotado à Prefeitura de Porto Alegre em 1986, pelo Partido Democrático Social (PDS).

¹⁶ A República Nova, Quarta República, ou a República Populista, como usam denominar alguns autores.



de recorte temporal tão amplo. Essa delimitação permite reduzir os tipos e números de documentos a compor o corpus, de modo a conferir factibilidade à pesquisa

O problema de pesquisa parte da pergunta: de que modo as mudanças no desenho institucional do conselho ao longo de sua história (1955 a 2020) incidem sobre o CMDUA, e por consequência em seu potencial de promover uma efetiva participação social no âmbito do urbanismo-planejamento urbano?

Outras questões são trazidas a fim de orientar a pesquisa. A primeira delas: essas mudanças no desenho institucional foram sendo incorporadas de modo a promover maior ou menor grau de democratização e representatividade, e, portanto, maior autonomia na tomada de decisão? Desta pergunta surge uma segunda: foram essas mudanças resultantes da articulação entre projetos políticos, ideias urbanísticas e organização da sociedade civil?

Como hipótese, o desenho institucional do CMDUA seria um produto do processo histórico das décadas anteriores o qual se deu sem grandes rupturas, mas através de algumas mudanças significativas, resultantes preponderantemente dos projetos políticos em vigor em cada um dos diferentes períodos, influenciados com maior ou menor grau de conflito, pela estrutura técnico-administrativa, pelas ideias urbanísticas preponderantes, e pela densidade e organização da sociedade civil.

O objetivo principal desta pesquisa é descrever e compreender que fatores contribuíram para a definição do atual desenho institucional do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), o principal espaço de participação social no âmbito do urbanismo-planejamento e da gestão urbana, desde sua criação, em 1955, até 2020. Como objetivos específicos, elencamos:

- a) Identificar as representações sociais e de saberes, que foram chamadas e/ou disputaram espaço de atuação no conselho ao longo de sua história, bem como as pessoas que atuaram nessas representações.

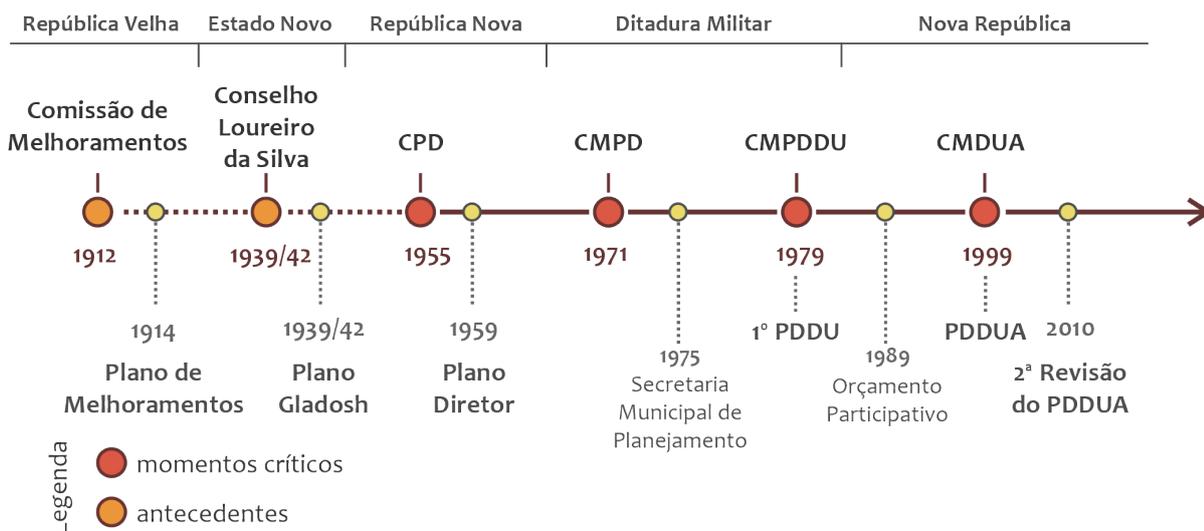
Essa dissertação foi iniciada durante a pandemia de Covid-19, o que prejudicou a complementação de fontes e bibliografia durante seu desenvolvimento, sobretudo aquelas que demandavam acesso a bibliotecas ou outros acervos. O levantamento de



dados primários foi realizado anteriormente, o que tornou possível o acesso a acervos físicos. Eventuais complementações, contudo, se ativeram a conteúdo disponível em meio digital na rede mundial de computadores, e no caso de alguns documentos imprescindíveis, em acervos físicos, após findo o período de isolamento social mais severo.

Na Figura 1, é apresentada a linha do tempo com os momentos críticos de mudanças em âmbito legal-normativo no Conselho, contextualizados nos diferentes períodos da República brasileira. Inclui-se os principais marcos históricos no urbanismo-planejamento urbano, representados pelos planos elaborados ou atualizados desde o Plano de Melhoramentos de 1914 até o atual PDDUA e suas alterações, entre outras leis que promoveram mudanças no desenho institucional. Inclui-se ainda, a criação da Secretaria de Planejamento Municipal, em 1975 e do Orçamento Participativo, 1989, dado sua importância para a estrutura administrativa do Município e para a gestão democrática da cidade, respectivamente.

Figura 1 – Linha do tempo com momentos críticos da história do Conselho e do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.



Elaborado pelo autor.

A dissertação é organizada em dois grandes blocos. O primeiro é composto por dois capítulos, um dedicado ao referencial teórico, outro aos aspectos metodológicos.



De ambos são contribuintes principais as áreas de Sociologia, Ciência Política, Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional e História. O segundo bloco é dedicado à descrição e à análise empírica, e é dividido em capítulos conforme cada um dos períodos demarcados pelos momentos críticos apontados na linha do tempo Figura 1. Ao final do Capítulo 7 (subtítulo 7.1) a análise do normativo, advindo do estudo dos documentos, é confrontada com a dinâmica real do Conselho, em seu desenho atual, o que se dá tanto por meio da análise documental, quanto da observação participante. No fim desse mesmo capítulo, tratamos de fatos ocorridos muito recentemente que extrapolam o recorte temporal, considerados relevantes pois apontam um cenário de fatores exógenos que poderão afetar o desenho institucional do Conselho no futuro próximo.

Por fim, nas considerações finais, se procura responder objetivamente à questão da pesquisa, e ainda elaborar propostas para aprimoramento do desenho institucional do Conselho.



2. REFERENCIAL TEÓRICO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

O termo democracia é um conceito em disputa, repleto de ambiguidades acerca dos seus significados, e seus adjetivos (representativa, liberal, participativa, direta), de modo que:

(...) não basta estabelecer que “a democracia”, genericamente, muito tem a ver com a possibilidade de o planejamento e a gestão urbanos servirem à promoção do bem-estar social. Faz mister precisar em que sentido, ou “qual democracia”, pode melhor servir a tal propósito. (SOUZA, M. 2006, p. 34, grifos do autor).

Por outro lado, é também necessário precisar qual urbanismo-planejamento e gestão urbana capazes de promover justiça social, qualidade de vida e autonomia coletiva e individual. Qual o papel da ciência e da técnica, dos profissionais, e dos diferentes saberes que devem ser envolvidos nos processos de urbanismo-planejamento urbano, sobretudo nos espaços e momentos de tomada de decisão? São algumas questões teóricas expostas a seguir.

Neste Capítulo tratamos dos aspectos teóricos metodológicos fundamentais desta dissertação. Expomos as definições de conceitos como urbanismo, planejamento e gestão urbana, democracia, sociedade civil, entre outros, a fim de precisar sobre o que exatamente estamos falando quando os trazemos à tona.

Em seguida apresentamos o Estado da Arte dos estudos sobre instituições participativas, bem como a definição de desenho institucional e sua importância para os estudos sobre as IPs. Descrevemos a abordagem metodológica adotada: as técnicas, corpus (fontes e acervos) e dimensões de análise dos dados.

2.1. URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA – ASPECTOS EPISTÊMICOS

O uso dos termos urbanismo, planejamento urbano e gestão urbana foram e seguem sendo utilizados de forma pouco precisa, o que pode afetar as políticas públicas. Essa confusão é “de natureza circular [dada] a incerteza terminológica-conceitual reflete-se no trabalho dos urbanistas/planejadores; e as múltiplas atividades



que desenvolvem dificultam o enquadramento teórico-conceitual dos termos” (ROVATI, 2013, p. 33)¹⁷. Neste sentido, nos parece necessário abordar essa questão, ainda que sem a pretensão de esgotá-la, especialmente em uma pesquisa de recorte temporal longo, pois diferentes momentos, nos documentos analisados, são utilizados ora um, ora outro desses termos.

Celson Ferrari, em seu “Dicionário de Urbanismo”, define urbanismo como um “conjunto de disciplinas científicas e artísticas que estudam a problemática da menor unidade territorial” ou seja, do município, e abrange “seus aspectos físico-territorial, social, econômico e administrativo” (FERRARI, 2004, p. 370). Para o autor, uma das diferenciações entre urbanismo e planejamento urbano é determinada pela escala. Conceitua planejamento urbano como a “ordenação do aspecto físico-territorial de uma cidade ou zona urbanizada” (FERRARI, 2004, p. 279), enquanto gestão urbana é apenas um “nome mais recente para planejamento urbano” (FERRARI, 2004, p. 173).

Jorge Wilhelm sugere que o termo urbanismo foi sendo gradualmente substituído em função da ocorrência de “regiões urbanizadas”, pois o primeiro limitava-se, etimologicamente, a uma única cidade (1976, p. 52). Para ele, o urbanismo é relacionado ao “nível mais detalhado da atuação” seja em planos ou projetos. (WILHEIM, 1976, p. 55).

Para o autor, o crescimento econômico mundial fez prevalecer “métodos de análise e atuações pertencentes ao domínio das ciências econômicas” (WILHEIM, 1976, p. 52), nos quais os planos foram instrumentos importantes, inclusive na América Latina através do Conselho Econômico para a América Latina (CEPAL). Assim, o urbano seria um adjetivo que especifica o substantivo geral do planejamento. Para Wilhelm (1976, p. 53), o planejamento urbano como tarefa de equipes pluridisciplinares e deve integrar os campos físico, econômico, social, administrativo e institucional, e se refere a estratégias, políticas, intervenções indiretas e legislação.

Já para João Rovati, são campos epistêmicos distintos. O urbanismo tem vocação disciplinar que trata das tomadas de decisão relativas à concepção de um artefato, “um

¹⁷ Rovati debate o que aponta como ambiguidade conceitual entre urbanismo e planejamento urbano.



processo social relativo à constituição edilícia da cidade”. Já o planejamento urbano, “contempla essencialmente a tomada de decisão relativa à elaboração (ou encomenda) e gestão de planos, programas e projetos” e constitui “um processo relacionado ao funcionamento e à transformação da organização social urbana” (ROVATI, 2013, p. 33-34).

Miguel Pereira, afirma:

(...) que o planejamento urbano não é uma extensão da Arquitetura, que o planejamento urbano não é uma extensão da Economia, como não é uma extensão da Sociologia, mas que deve ser entendido com um novo setor de conhecimentos, onde arquitetos, sociólogos, economistas precisam abandonar os seus diplomas, para serem planejadores urbanos. Não há superposição e não há extensão. (PEREIRA, 1984, p.96).

Para Marcelo Lopes de Souza, o urbanismo é tido como parte de um todo representado pelo campo interdisciplinar do planejamento urbano (2011, p. 59). Sônia Nahas de Carvalho afirma que o planejamento urbano “assumiu características de uma nova prática socioadministrativa, distinta das usuais quanto à natureza e ao objeto, de intervenção, conformando um tipo particular de política pública” (CARVALHO, 2009, p. 21). Define ainda o planejamento urbano como uma ação pública racional que compreende:

(...)a coordenação de decisões e ações públicas no tempo e no espaço, que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades. (CARVALHO, 2009, p. 22).

(...) a política de planejamento urbano é sempre um instrumento público de controle das relações sociais, que se realiza mediante medidas e procedimentos de disciplinamento e regulamentação da ação dos agentes públicos e privados no processo de produção do espaço urbano. (CARVALHO, 2009, p. 24).

Cintra (1974, p. 2) define o planejamento urbano como um bem público de segundo grau, “pois visa a resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares”. Sua função seria promover a produção adequada de bens públicos, cujas interdependências deveriam ser levadas em consideração na sua produção individual, potencializando sua eficiência e economicidade. A adequada distribuição desses bens, contudo, depende



da luta política para que o poder público possa “transformar-se, gradativamente, de mero serviçal de uma situação de desigualdades, em mediador entre vários grupos, quando não em promotor ativo da redistribuição (...)” (CINTRA, 1974, p. 8).

O uso dos termos urbanismo ou planejamento urbano pode ser influenciado até mesmo por aspectos corporativistas no âmbito das profissões regulamentadas. Os arquitetos, por exemplo, disputaram a exclusividade da atuação nas atividades de urbanismo a ponto de modificar a própria nomenclatura da titulação e da profissão para Arquiteto e Urbanista. Apesar da disputa no campo do planejamento urbano, reconhecem e defendem o caráter multidisciplinar, conforme previa a Resolução 51, de 2013, através da qual se estabelece ao arquiteto a competência de coordenar equipes:

(...) de planejamento concernente a plano ou traçado de cidade, plano diretor, plano de requalificação urbana, plano setorial urbano, plano de intervenção local, plano de habitação de interesse social, plano de regularização fundiária e de elaboração de estudo de impacto de vizinhança. (CAU, 2013).

Regina Pozzobon (2018, p. 25) aponta que a literatura científica usa associar o planejamento urbano a práticas que envolvem diversas disciplinas relacionadas ao “desenho de processos”, enquanto a urbanismo envolveria o “desenho de artefatos”, ou seja o desenho do construído. Ela ressalta que no “plano teórico e historiográfico” essas noções devem ser consideradas parte do problema, e não ser tomadas como algo dado. Propõe, assim, o uso do termo urbanismo-planejamento urbano.

Adotamos para essa pesquisa o mesmo termo, considerando sobretudo o fato de que, como veremos, eles são utilizados, ora um ora outro, em diferentes períodos do tempo estudado. Quanto às relações entre planejamento e gestão, nos parece se tratar mais de um embate ideológico do que de ambiguidade semântica, ou imprecisão acadêmica na sua definição.

O planejamento urbano racionalista focado na regulação da forma e das atividades urbanas sofreu críticas por diferentes campos políticos, da esquerda socialista à direita conservadora, por diferentes motivos. Do campo progressista, a crítica apontava sua incapacidade de tratar dos problemas urbanos dos países periféricos – em especial a grande exclusão socioespacial representada pelas ocupações informais e irregulares dos pobres. Pelo campo liberal, esse tipo de



planejamento urbano regulador é visto como um limitador da liberdade econômica no âmbito do mercado imobiliário, o que acabaria por criar entraves ao processo de acumulação capitalista (SOUZA, 2011, p. 45-54).

Do ponto de vista epistêmico, nos alinhamos a Marcelo L. de Souza e a outros autores para os quais o planejamento urbano e gestão urbana são atividades complementares, não concorrentes, nem hierarquicamente diferenciadas, e que apresentam diferenças, sim, de temporalidade. Como define Marcelo L. de Souza:

teoricamente, o planejamento é a preparação para a gestão futura, em que o que se busca é evitar, ou pelo menos, minimizar problemas, além de ampliar margens de manobra; quanto à gestão, ela é, ou deveria ser, ao menos em parte, (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), a administração das condições e dos resultados que o planejamento pretérito ajudou a construir. (SOUZA, M., 2006, p. 151).

No âmbito legislativo, ganha predominância o termo política urbana. A Constituição Federal assim denomina o capítulo específico para a área, e o Estatuto da Cidade, define uma série de instrumentos da política urbana – dentre os quais o “planejamento municipal” e “das regiões metropolitanas”¹⁸, a gestão democrática, entre outros.

A atual política urbana brasileira tem sua base normativa estabelecida na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, instrumentos que instituem o bem-estar, a função social das cidades, o direito às cidades sustentáveis, a gestão democrática e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização¹⁹ como diretrizes fundamentais do desenvolvimento urbano. A Constituição Estadual, por sua vez, determina a participação de entidades comunitárias na definição dos planos diretores e na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos dele decorrentes²⁰.

O planejamento urbano assim como a gestão urbana são, portanto, instrumentos para implementação da política urbana estabelecida no arcabouço normativo federal, e

¹⁸ Lei Federal 10.257, de 2001, Art. 4º, Incisos II e III.

¹⁹ Constituição Federal, Art. 182 e 183. (BRASIL, 1988); Estatuto da Cidade, Art. 2º (BRASIL, 2001).

²⁰ Constituição Estadual, Art. 177, § 5º (RIO GRANDE DO SUL, 1989).



ferramentas para a promoção do desenvolvimento urbano. Mas afinal, que desenvolvimento urbano é esse que se pretende? Sobre quais premissas se assenta?

Adotamos aqui a definição de Marcelo Lopes de Souza, para quem o desenvolvimento é “mudança social positiva” que não resulte em “efeitos colaterais sérios”. Seu conteúdo não deve ser “definido *a priori*, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas” (SOUZA, M., 2011, p. 60-61). Essa mudança social positiva, para Souza, está amparada em dois parâmetros subordinadores gerais: justiça social e qualidade de vida²¹.

Esses parâmetros, por sua vez estão subordinados a outro, subordinador geral, a autonomia:

Uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, pode-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro. (SOUZA, M., 2011, p. 66).

Oriunda das teses de Castoriadis, apresenta uma dimensão individual e outra coletiva. A autonomia individual, é definida como “a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir criticamente sobre a sua situação e sobre as informações de que dispõe” (SOUZA, M. 2011, p. 64). Já a autonomia coletiva:

(...) depreende não somente de instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade, e a possibilidade do pensamento crítico (o que implica a ausência de opressão (...) de uma sociedade para outra, (...) de uma classe ou grupo social para outro – e de mitos ou mecanismos ideológicos que transferem a responsabilidade pelos destinos humanos da ação humana para o plano metafísico (...), mas também a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarnar e defender essas instituições. (SOUZA, M. 2011, p. 64-65).

²¹ O autor usa este termo para tratar do desenvolvimento que envolve tanto as relações sociais quanto a sua espacialidade, na qual se inclui o desenvolvimento urbano (SOUZA, M. 2011, p. 60-62).



O autor atenta para a interdependência entre elas. A autonomia individual estaria ligada ao princípio da “alteridade legítima”, e a autonomia coletiva à “exigência da justiça social, e por conseguinte, de igualdade efetiva de oportunidades” (SOUZA, M. 2011, p. 65). Deste modo, não são ideias antitéticas, e a “pretensa oposição entre liberdade individual e a igualdade em um plano coletivo é, precisamente, uma deformação ideológica a ser combatida” (SOUZA, M. 2011, p. 65).

Justiça social e qualidade de vida também são construtos abstratos, os quais devem ser desdobrados em “parâmetros subordinados particulares”, os quais, por sua vez, ganham concretude temporal e espacial a partir de uma práxis e de uma teoria do planejamento e da gestão os quais tenham como horizonte a “fusão criativa do saber dos atores sociais com os balizamentos técnico-científicos” (SOUZA, M. 2011, p. 69).

A justiça social está relacionada à esfera pública, e entre os parâmetros particulares a ela associados, Souza inclui o “nível de segregação socioespacial”, “o grau de desigualdade socioeconômica” e o “grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios” (SOUZA, M. 2011, p.67), o que podemos definir por desigualdade política. A qualidade de vida, por sua vez, tem como parâmetros subordinados gerais aqueles relativos à satisfação individual, entre eles o acesso aos direitos sociais como saúde, educação, trabalho, moradia, ambiente sustentável, cultura, mobilidade, entre outros.

Esta definição se embasa numa ideia radical de democratização nos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento urbano, e vai ao encontro das premissas fundamentais da política urbana nacional da função social da propriedade e da cidade, o direito a cidades sustentáveis capazes de promover o bem-estar social, e da gestão democrática. Se contrapõe à ideologia modernizante, predominante no senso comum, ante a qual se constrói o discurso capitalista hegemônico até mesmo entre administradores públicos para quem desenvolvimento se torna, por exemplo, sinônimo da transformação de ambiente natural ou rural em ambiente construído e de substituição de ambientes antigos ou deteriorados por novas construções.

Para Marcelo Lopes de Souza, metas como eficiência econômica, avanços técnicos e tecnológicos são meios para atingir o desenvolvimento urbano, e não um fim



em si. Afinal, se os objetivos da economia e da tecnologia são de servir ao desenvolvimento humano, e não o contrário, e se os aspectos físico-territoriais, e mesmo materiais da vida humana contemporânea se dão no ambiente urbano, então nos parece lógico que aqueles estejam subordinados ao desenvolvimento urbano, servindo-lhe de instrumentos.

Retoma-se Cintra e a necessária luta para que o caráter redistributivo do Estado e por extensão do planejamento, o qual exige que:

as camadas que buscam a redistribuição logrem constituir uma ampla coalizão de forças, não apenas por órgãos representativos, como também na própria burocracia executiva, e traduzir as várias conquistas em estruturas e processos institucionais estáveis, onde a autoridade pública possa apoiar-se para o desempenho da política redistributiva. (CINTRA, 1974, p. 8).

O autor aponta a necessidade da ação política organizada por parte da sociedade civil, em especial aqueles setores que lutam para que o Estado constitua políticas redistributivas. Dentre essas estruturas e processos estão as próprias instituições participativas.

2.2. ESTUDANDO A DEMOCRACIA

Autonomia é um dos aspectos fundamentais da democracia ateniense, na qual, segundo Castoriadis, (ao usar os termos de Tucídides²²) os cidadãos proclamam-se absolutamente soberanos, pois se regem por suas próprias leis (*autonomos*), possuem sua jurisdição independente (*autodikos*) e governam-se a si mesmos (*autotèlés*). Declaram ainda a igualdade política, “a igual repartição da atividade e do poder” (CASTORIADIS, 1987, p. 294). Ou seja, a autonomia é, em última análise, o direito da sociedade de legislar sobre si próprio. Na democracia ateniense, porém, não havia um Estado – como instituição separada da sociedade (do coletivo de cidadãos) – mas a pólis, ou seja, a “comunidade política dos atenienses” (CASTORIADIS, 1987, p. 298). Nessa pólis grega, onde não há distinção entre Estado e sociedade, a *ecclèsia* é onde se pratica a democracia direta, se legisla e se governa, sob três aspectos fundamentais: “o

²² Historiador grego do Século V, nascido em Atenas, autor de “História da Guerra do Peloponeso”.



povo, em oposição aos representantes”, “o povo, em oposição aos *experts*”, e “a comunidade em oposição ao ‘Estado’” (CASTORIADIS, 1987, p. 295-298).

Segundo Castoriadis, a democracia ateniense, através da participação geral, cria pela primeira vez na História um espaço público, um domínio público que pertence a todos, onde aquilo que é público “deixa de ser assunto privado dos reis, dos prelados, da burocracia, dos políticos, dos especialistas” (CASTORIADIS, 1987, p. 301). A essência do espaço público não se restringe às decisões finais, mas engloba também os pressupostos das decisões. Por um lado, as leis existentes são gravadas em pedra e expostas publicamente, e por outro, não há limites à troca de ideias e ao debate público:

na *ágora*, discorrem livremente sobre política, e o que lhes possa interessar, antes de deliberarem na *ecclêsia*. (...) Essa mudança equivale a instituir a possibilidade – e a realidade – da liberdade de expressão, de pensamento, de exame e de questionamentos sem limites. E essa criação estabelece o *logos* como circulação do discurso e do pensamento no seio da coletividade. Ela se associa aos dois traços fundamentais do cidadão (...): a *isègoria*, o direito igual para todos de falar com toda a franqueza, e a *parrhèsia*, o compromisso que cada qual assume de pronunciar-se efetivamente com toda a liberdade, sempre que se trate de assuntos públicos. (CASTORIADIS, 1987, p. 301-302).

Ele nos aponta, portanto, que na democracia ateniense a participação é um direito e um compromisso, e que no espaço público tão importante quanto a decisão final, é o próprio processo deliberativo, o que vem ao encontro da definição habermasiana de democracia deliberativa.

O autor constrói ainda o conceito de “tempo público”, definido como “a emergência de uma dimensão onde a coletividade possa inspecionar seu próprio passado enquanto resultado de suas próprias ações, e onde se abra um futuro indeterminado como campo de suas atividades” (CASTORIADIS, 1987, p. 302). Para ele a historiografia, numa “acepção rigorosa” existiu primeiro na Grécia Antiga, para ressurgir somente na Europa moderna. Duas sociedades onde se questionam as instituições existentes, enquanto nas demais há o “reino incontestado da tradição”, o qual seria abalado pela “pesquisa crítica das ‘verdadeiras causas’” (CASTORIADIS, 1987, p. 303, grifos do autor).



Castoriadis nos lembra que não há *epistème* ou *tèkhne* em matéria de política, e deste modo, como responder, nesta sociedade autônoma, em que não há leis divinas ou estranhas à sociedade, às perguntas fundamentais: são essas leis justas? Ou ainda, o que é Justiça? Para ele, nesta sociedade autônoma que não está submetida nem mesmo a suas próprias leis, mesmo ciente de que não pode viver sem leis, tais questões estão sempre abertas, pois são elas próprias criações sociais e históricas.

Se a autonomia é, então, o direito e o dever da população em participar diretamente da tomada de decisão sobre as coisas comuns, de respeitar o instituído, ao mesmo tempo em que mantém o direito de instituir-se, e isso exige igualdade de acesso a essa tomada de decisão, então é necessário compreendermos o que significa a igualdade neste contexto. Para Castoriadis (1987, p.324), essa igualdade social e política é uma “significação imaginária social”, ou seja, é também uma criação histórica. A igualdade na construção dessa sociedade autônoma, instituinte, deve contemplar as dimensões dos direitos, das oportunidades e das condições, pois:

é inútil querer uma sociedade democrática se a possibilidade de igual participação no poder político não for tratada pela coletividade como uma tarefa que a ela cumpre realizar. E isso nos faz passar da igualdade de direitos para a igualdade de condições de exercer efetivamente e mesmo de assumir esses direitos. (CASTORIADIS, 1987, p. 328).

A autonomia, segundo Castoriadis (1987, p. 327), tem suas dimensões individual e social, e para ele não há oposição entre elas, como também não há antinomia entre liberdade e igualdade, mas uma relação de reciprocidade, afinal, não há liberdade sem a igualdade na participação no poder. Ele nos lembra que se na vida social há:

(...) regras que afetam a todo mundo, que se impõem a todos, a única garantia da famosa liberdade de escolha – com a qual nos enchem as orelhas de novo, de um tempo para cá – é a participação ativa na formação e definição dessas regras. (CASTORIADIS, 1987, p. 327).

Há uma última condição, relativa à educação para a participação (*paideia*), pois só ela “pode dotar o espaço público de um autêntico e verdadeiro conteúdo” (CASTORIADIS, 1987, p. 302), mas essa educação não é livresca, ou escolar. Embasa-se, primeiramente, na tomada de consciência por parte dos cidadãos de que o destino da pólis será resultado do que pensam, fazem e decidem; e em segundo lugar, no



objetivo de tornar os cidadãos aptos a participar da tomada de decisão. É o que Aristóteles define como “*paidéia pros ta koina*, a educação em vista dos assuntos comuns, considerada por ele como dimensão essencial da justiça” (CASTORIADIS, 1987, p. 330).

A questão da igualdade como condição para a democracia moderna vai além da “democracia abstrata das urnas”, ou seja do sufrágio universal, pois, como aponta Carole Pateman:

a igualdade de cidadania implícita no sufrágio universal era apenas formal e obscurecia o fato de que o poder político era dividido com muita desigualdade. (PATEMAN, 1992, p. 56).

Já para Cole:

“Os democratas teóricos”, (...) ignoravam “o fato de que grandes desigualdades de riquezas, de posição social, que resultavam em **grandes desigualdades de educação, poder e controle do ambiente, são necessariamente fatais para qualquer democracia verdadeira**, seja em política ou em qualquer outra esfera” (Cole, 1920; p. 421, apud PATEMAN, 1992, p. 56).

Rousseau já apontava que a igualdade política não poderia prescindir da igualdade das condições econômicas. Não se tratava de haver igualdade absoluta, mas “que nenhum homem seja assaz opulento para poder comprar o outro, e nenhum assaz pobre para ser obrigado a vender-se” (ROUSSEAU, [1762] 1999, p. 63). Pateman, aponta as condições materiais como condição para a igualdade também no campo político:

a exigência vital seria a de que todo homem possuísse alguma propriedade – o mais sagrado dos direitos do cidadão -, pois a segurança e a independência que ela confere ao indivíduo constituem a base necessária sobre a qual repousam sua igualdade e sua independência políticas. (PATEMAN, 1992, p.36)

Para Rousseau, segundo Pateman, a “função central da participação” é educativa, num sentido mais amplo:

O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que (...) ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros, e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se interligados. (...)



Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado (...) a ser tanto um cidadão público quanto privado. (PATEMAN, 1992, p. 38-39).

As teorias de participação de Rousseau apontam ainda que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado de fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 39), o que conduz a um ciclo virtuoso de fortalecimento da democracia baseado na consolidação da autonomia individual, uma vez que para o autor uma outra função da participação era aumentar a liberdade efetiva dos cidadãos, uma vez que lhes proporcionava “um grau bem maior de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (PATEMAN, 1992, p. 40). Destaque-se que a liberdade para Rousseau estava ligada justamente à capacidade de influir nas decisões coletivas.

Para Rousseau, ainda, a participação ideal se daria de modo direto, e não através de grupos como associações, já que essas poderiam querer fazer prevalecer suas “vontades particulares”, mesmo que suas teorias a respeito da participação em relação ao Estado possam se transpor à participação dos indivíduos em relação às associações (PATEMAN, 1992, p. 38).

Mill, aponta a prática como método de aprendizado para a participação:

Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala (MILL, 1963, p. 186, apud PATEMAN, 1992, p. 46).

Essa reflexão de Mill pode valer também, para a participação em processos de planejamento e gestão urbana, considerando a escala e a complexidade envolvidas, como por exemplo, na elaboração e monitoramento de planos diretores. Neste sentido, a participação das comunidades em processos decisórios de menor escala e complexidade como os orçamentos participativos pode ser uma importante arena de aprendizado.

Importante, ao final dessas considerações, esclarecer que nem os conselhos de políticas públicas, dentre os quais se inclui o CMDUA, nem o Orçamento Participativo são considerados instrumentos de democracia direta, mas de democracia participativa,



ainda assim, no contexto da democracia representativa liberal, são importantes instrumentos para a democratização do acesso à tomada de decisão por parte da sociedade, e de promoção de uma educação para a participação.

Os estudos a respeito das instituições participativas têm contribuído para apontar caminhos para o aperfeiçoamento da participação social nas políticas públicas e, por consequência, do seu potencial transformador das condições de autonomia, igualdade, justiça social e qualidade de vida.

2.3. PLANEJAMENTO E GESTÃO: *EPISTÉME E TÈKHNE* PARA A AUTONOMIA

Em “Tudo o que é sólido se desmancha no ar” Berman faz referência ao halo, ou aura, de Marx, e as formas da ruptura dessa representação do sagrado associada ao trabalho intelectual operadas pela sociedade moderna. Marx, a respeito dos efeitos do capitalismo sobre o trabalho intelectual, afirma:

A burguesia despojou de sua aura todas as atividades até então consideradas com respeito e temor religioso. Transformou o médico, o jurista, o padre, o poeta, o homem de ciência em assalariados por ela remunerados. (MARX; ENGELS, [1848] 2001, p. 28).

Para Berman esta constitui a cristalização do pensamento de Marx, para quem, tanto as virtudes quanto os horrores possíveis ante a dessacralização da vida, em que “tudo o que era sagrado é profanado” (MARX; ENGELS, [1848] 2001, p.28), portanto pela primeira vez estão todos no mesmo plano. A primeira referência ao despojamento do halo (aura) feita por Marx é ao trabalhador intelectual, o que para Berman (1987, p.113) vem no sentido de realçar que “ao longo dos séculos eles vêm a ser os únicos modernos a de fato acreditar (..) que seu trabalho é sagrado”. Por força dessa nova condição (da revolução burguesa), são lançados à condição de proletários, vendedores, como quaisquer outros, do produto de seu trabalho, ainda que intelectual. Segundo Berman, Marx nos faz tentar ver:

a cultura moderna como parte da moderna indústria. Arte, ciências físicas, teoria social (como a do próprio Marx), tudo isso são modos de produção; a burguesia controla os meios de produção na cultura, como em tudo mais, e quem quer que pretenda criar deve operar em sua órbita de poder. (BERMAN, 1987, p. 113)



Assim, jogados à condição de proletários, homens das artes e das ciências, tornam-se dependentes do mercado, material e espiritualmente, pois ao vender “peça a peça” ou “em retalhos”²³, eles vendem:

não apenas sua energia física, mas também suas mentes, sua sensibilidade, seus sentimentos mais profundos, seus poderes visionários e imaginativo, virtualmente todo o seu ser(...). (BERMAN, 1987, p. 114).

Eles buscariam, porém, formas de reconstituir para si e para o objeto de seu trabalho um novo halo. Era necessário, para tal, elevar ao sagrado a ciência e as artes, e com isso buscar a própria elevação espiritual, uma vez que, mesmo proletários, gozavam de condições materiais superiores à massa de operários cada vez mais autômatos e baratos. Para Berman, é com a finalidade de transcender a essa dependência, que Augusto Comte constrói a “mística da ciência pura”, a qual estabeleceria a base ideológica²⁴ que alçaria o conhecimento científico e seus detentores a um status social maior dentro do sistema capitalista, ou mesmo do sistema socialista. Aqui nos detemos ao mundo capitalista, no qual vivemos, estudamos e atuamos. O positivismo de Comte, como veremos mais adiante, teria papel preponderante na ciência e na prática do urbanismo-planejamento urbano do século XX no Brasil e em Porto Alegre, e quiçá ainda tenha, como instrumento de dominação pelos “proprietários”²⁵ do conhecimento técnico-científico, sobre aqueles que dele seguem alienados.

A ideologia positivista-cientificista (NYGAARD, 2005, p. 109) ganharia força durante a segunda metade do século XIX e acompanharia o processo de burocratização

²³ Aqui trazemos as palavras de duas traduções. A primeira, “peça a peça” é utilizada na tradução de Berman (1987) a segunda da tradução de Marx e Engels (2001). Como não temos acesso às obras em seu original, e identificamos essa ambiguidade nas traduções, resolvemos remetê-la para cá.

²⁴ Adotamos o conceito de Marilena Chauí para ideologia, a partir do qual é uma “forma específica do imaginário social moderno, (...) um corpo sistemático de representações e normas que nos ‘ensinam’ a conhecer e a agir. (...) o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser, e (...) unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular, universalizada, isto é, a imagem da classe dominante” (CHAUÍ, 1982, p. 3)

²⁵ Embora pareça contraditório tratar de proprietários aqueles que estamos afirmando ser proletários intelectuais, nos parece apropriado expor essa contradição. Pois é justamente a partir da negação de sua condição que criam para si um novo capital, o capital cultural, do conhecimento, ao qual buscarão estabelecer maior valor que outro tipo de conhecimento, o do senso comum, também chamado “vulgarmente” de “vulgar”.



e organização do Estado e da sociedade modernos. Complementares, uma vez que constituem as duas faces do que Marilena Chauí define como o “discurso competente”: o discurso do poder e o discurso do conhecimento. Para Chauí, o discurso competente é o “discurso instituído”, no qual a linguagem é restringida ante a ideia de que “não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância”, ou seja:

um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência (...). (CHAUÍ, 1982, p. 7).

Chauí compreende que a burocratização e a organização do Estado capitalista promovem uma ideologia que converte as ideias e os valores em anonimidade e impessoalidade, criando um discurso “fundado na pura racionalidade dos fatos racionais” e com isso oculta o lugar de onde se fala, e conquista assim um “discurso neutro da cientificidade ou do conhecimento” e deste modo cria uma nova representação da racionalidade amparada no “prestígio conferido ao conhecimento, confundido com a ciência ou a cientificidade” (CHAUÍ, 1982, p. 10-11).

Esse discurso visa ocultar sob o véu da cientificidade uma “real dominação”, e enquanto ele se ater a esse âmbito e não ousar ser um “saber instituinte e inaugural” ele será bem-vindo pois “o saber é perigoso apenas quando é instituinte, negador e histórico”, afinal “a competência instituída e institucional não é um risco, pois é arma para um fantástico projeto de dominação e de intimidação social e política” (CHAUÍ, 1982, p. 13). Esse discurso, por fim, reduz as pessoas à condição de objetos sociais, em detrimento de seu potencial de ser sujeitos, cidadãos livres capazes de tomar decisões individuais e coletivas.

Berman analisa o pensamento de Marx sobre uma modernidade em que os valores são todos reduzidos ao valor de troca. Qualquer ideia pode circular livremente desde que possa ser precificada, num “paradoxal princípio ‘sem princípios’ da livre troca” (BERMAN, 1987, p. 108), em que mesmo as ideias mais subversivas têm livre circulação, desde que encontrem mercado. Alerta, contudo para as dificuldades desse pensamento



ao afirmar que “na história burguesa esse princípio tem sido mais honrado na violação que na observância (...) sobretudo os mais poderosos, em geral se esforçam por restringir, manipular e controlar mercados” (BERMAN, 1987, p. 109), e dentre eles o mercado de ideias.

Os pensamentos de Chauí e Berman se cruzam para desvelar o véu da ilusão criado pelas classes dominantes da modernidade, os proprietários dos meios de produção e os portadores do discurso competente (do poder e do saber técnico-científico). Essas classes urdem as tramas com os fios da ciência e da técnica numa direção, e dilusória liberdade de mercado e de circulação de ideias, em outra. Véu, que no caso da ciência é também halo, e eleva ao status de sagrado um conhecimento específico, enquanto os demais conhecimentos são vistos como menores, incompetentes, para os quais não há lugar, ou se há, é subalterno, na sociedade moderna.

Porém, no caso dos portadores do discurso competente, o véu por eles criado a fim de iludir é também o da autoilusão que não lhes permite perceber sua dependência material e espiritual em relação ao Estado capitalista e à sociedade burguesa, a qual lhes impõem um limite, por eles aceito pacificamente. O desafio, como afirma Chauí, é de avançar para um pensamento verdadeiramente libertador (instituinte), uma ciência que seja capaz de contatar o existente, bem como de transformar. Para a autora não existe paradoxo algum quando uma ideologia valorizadora da ciência aje também para reprimir o pensamento e o trabalho científico (CHAUÍ, 1982)²⁶.

Berman, por sua vez, alerta para o necessário reconhecimento por parte dos trabalhadores intelectuais da:

intensidade de sua dependência – também espiritual, não só econômica – em relação à sociedade burguesa (...). Nunca será possível sobrepujar essas contradições se não as enfrentarmos direta ou abertamente. Eis o que quer dizer despir os halos. (BERMAN, 1987, p. 116).

²⁶ Trata-se de comunicação proferida na 29ª reunião da SBPC em 1978, período da Ditadura Militar, a qual ao mesmo tempo em que assumia uma postura tecnocrática, reprimia o pensamento científico na comunidade acadêmica.



O urbanismo progressista sofreria forte influência do positivismo-cientificismo desde sua origem enquanto campo da ciência e da técnica, como não poderia deixar de ser, dado seu contexto histórico na Europa do século XIX. No Brasil e especialmente em Porto Alegre a doutrina de Comte encontrou campo fértil entre os portadores dos discursos competentes do poder e do saber.

A seguir buscaremos discorrer, brevemente sobre as formas como este cientificismo foi se relacionando com a sociedade, até chegarmos na Porto Alegre das últimas décadas do século XX, a qual, em um ambiente de redemocratização do país, constituiu avanços institucionais importantes no sentido de abrir a prática do urbanismo-planejamento urbano para outros saberes que não apenas o técnico-científico, ainda que seus resultados tenham sido bastante aquém da expectativa gerada à época, como veremos.

Paul Nygaard é enfático ao afirmar que:

na ótica da cientificidade, os problemas das nossas cidades só seriam de fato problemas na medida em que pudessem ser equacionados cientificamente; caso contrário, não o seriam, não se coloca como questões tão pouco teriam um significado que mereça a nossa atenção (...). (NYGAARD, 2005, p. 65).

Para Nygaard, o pensamento positivista-cientificista atravessa todo um século de teoria e prática predominantes no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre, desde o Plano de Melhoramentos de 1914, até, pelo menos, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDUA) de 1979. Analisa de forma crítica os processos de elaboração desses planos para apontar que mesmo havendo alguma intenção de envolvimento da sociedade, tudo se restringia a um discurso sem efetividade, ou tampouco havia alguma elaboração maior no sentido de promover uma atuação mais efetiva da sociedade na tomada de decisão. Os espaços e momentos de participação social eram restritos a setores da sociedade civil detentores de conhecimento técnico-científico e dos proprietários dos meios de produção.

O envolvimento da sociedade, na verdade, parece ter tido sempre um papel mais instrumental que substantivo, como podemos ver desde Anhaia Melo, ao afirmar que era necessária uma “urbanicultura” para “a resolução dos problemas urbanos” a qual



“depende mais da educação do público, da conquista da opinião e da formação do ambiente do que da *technica* e administração” (ANHAIA MELLO, 1929, p. 29).

Já Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva consideravam “fator imprescindível para o bom êxito do plano a boa vontade, o interesse da população”, que só seria conseguido pelo “contato mais íntimo entre os organizadores do Plano e os habitantes de Porto Alegre” (FARIA; PAIVA, 1938, p. 2).

Na fala de Ribeiro e Paiva (1945), no Plano Diretor de Uruguaiana, vê-se a ideia do discurso competente, pois afirmavam que sua elaboração é atividade técnica a ser executada pelas autoridades, com apoio da população:

daí a necessidade de ser o Plano Diretor apresentado por etapas, permitindo a sua execução e análise por parte da população da cidade que, somente assim, poderá interpretá-lo e julgar de sua conveniência e utilidade (...). (RIBEIRO e PAIVA, 1945).

Neste ponto é importante irmos um pouco mais a fundo na compreensão das duas dimensões do saber e da prática do planejamento urbano – a política e a técnica, ou técnico-científica. Para Souza a prática e o conhecimento são dimensões distintas do planejamento e da gestão (urbana). A prática pertence ao mundo do político e da política²⁷, portanto – numa perspectiva democratizante é necessária uma redução do papel central da técnica (ou melhor, da tecnocracia) na tomada de decisão a qual cabe aos cidadãos, de forma direta ou através de instituições participativas de cogestão, como os conselhos municipais. É ainda este o domínio do confronto de opiniões, todas elas colocadas num mesmo patamar de legitimidade política (SOUZA, M., 2006, p.169). Este é o domínio da *dóxa*: “derivado do verbo *dókeo*, o qual significa “escolher, decidir, deliberar e julgar segundo os dados oferecidos pela situação e segundo a regra ou norma estabelecida pelo grupo” (CHAUÍ, 2011, apud SOUZA, M. 2006, p. 169).

A dimensão técnico-científica, por sua vez, é composta tanto pela teoria, do conhecimento científico (*epistéme*) associado às ciências sociais, afinal se trata de

²⁷ Político como domínio do poder e política como discussão transparente e livre, verdadeiramente democrática sobre os negócios de interesse coletivo (SOUZA, M., 2006, p. 168-169)



ciência social aplicada²⁸, e de uma criação social, portanto não pertencente ao campo das ciências naturais. É composta ainda pelos aspectos da *tékhne*, a habilidade para produzir, construir, e da *empeiría*, ou seja, conhecimento adquirido pela experiência prática. O planejamento urbano atual pode ser considerado um campo de conhecimento de caráter multidisciplinar, portanto, esta dimensão é ocupada hoje por profissionais de diferentes áreas de formação. É também objeto de estudo acadêmico nas universidades e área de atuação técnica de diferentes profissionais. Lopes de Souza destaca a importância de se compreender as diferentes dimensões da teoria e da prática:

A prevalência, no planejamento e na gestão, de um amálgama de *epistéme*, *tékhne* e *empeiría* ou da *dóxa* e a possibilidade de vê-los ora como ‘teoria’/‘técnica’, ora como *práxis*, ora ainda como execução mais ou menos rotineira de procedimentos técnicos, depende, portanto, em primeiro lugar, daquilo a que o observador se refere – se ao cultivo de um tipo de saber técnico-científico específico, se ao momento do debate público e da tomada de decisão ou se à implementação de decisões. (SOUZA, M., 2006, p. 171).

Colocar-se a bailar a dança dialética entre esses dois aspectos – a tomada de decisão, compartilhada com os usuários, os cidadãos, e a teoria e prática técnico-científica – é o devir do urbanismo-planejamento urbano que se pretende instituinte, e engajado em desvelar o véu, mas para tal é necessário que os técnicos e acadêmicos (portadores do saber técnico-científico) assumam um outro olhar, sensível às demandas sociais, “aos amores, aos ódios, as expectativas e frustrações, os interesses, os conflitos, (...) verdadeiros motores das nossas cidades” (NYGAARD, 2005, p. 65). Devem também atuar como “consultores populares”, auxiliando “(...) na seleção dos meios e, eventualmente, também na própria discussão de fins específicos” (SOUZA, M., 2006, p 170).; a fim de contribuir para que o cidadão da pólis possa tomar uma decisão mais embasada, não só em seu conhecimento cotidiano da cidade, mas também compreendendo a linguagem, em geral alheia a seu cotidiano, da teoria e da técnica.

Outras práticas recentes têm contribuído para o desenvolvimento de iniciativas de planejamento e gestão urbana, algumas mais afastadas da institucionalidade, outras menos, algumas no âmbito do desenho urbano, como o urbanismo tático, outras mais

²⁸ Área do conhecimento à qual o planejamento urbano e regional é uma subárea.



próximas do planejamento urbano em escala local ou micro local, como a elaboração de planos populares. Certo é, contudo, que a ciência e a prática do urbanismo, do planejamento e da gestão urbana têm ainda muito a avançar a fim de contribuir de forma mais efetiva para o cumprimento dos preceitos constitucionais fundamentais da política urbana brasileira. Construir o saber instituinte é necessário, mas se mostra insuficiente para se atingir tais objetivos.

É fundamental que detentores do discurso competente no âmbito do poder do Estado e da sociedade sejam também despidos de seu halo. O engajamento dos técnicos nos espaços de participação, pode ser um caminho para essa mudança na prática do urbanista e/ou do planejador. Para tanto, contudo, é necessário que esses espaços sejam investidos do caráter discursivo-comunicativo²⁹, bem como de momentos de formação para a participação a fim de reduzir os efeitos das desigualdades de acesso ao conhecimento.

2.4. SOCIEDADE CIVIL E OS SABERES CIDADÃOS

O conceito de sociedade civil foi retomado na segunda metade do século XX, a partir dos neomarxistas críticos ao autoritarismo socialista e teria contribuído para a compreensão das transformações sociais que levaram ao enfraquecimento e à derrubada de ditaduras tanto no Leste Europeu quanto na América Latina. O conceito se baseava “na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado, e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial” (Arato, 1995, p. 18-19).

Para Grau (1996, p. 113-114) essa ação da sociedade civil a partir da negação do Estado sob a institucionalidade vigente seria neoconservadora e redundariam em desmobilização e despolitização social, na retração das instituições políticas, e na privatização do Estado uma vez que entrega ao mercado a exclusividade da “regulação da vida econômica e política”.

²⁹ Discursivo, ou deliberativo é um conceito que trata do processo de debate no âmbito da participação, conforme Habermas (2012) e outros autores. Sobre isso abordaremos com maior ênfase a seguir.



Uma segunda abordagem, antagônica à anterior, busca a interação com Estado-sociedade civil e teria inspirado “a proposta dos conselhos de políticas públicas surgidas após a Constituição de 1988” (COHN, 2011, p.10-11).

Entretanto, há também uma crescente busca de ampliação da democracia política e social como diretriz da rearticulação das relações Estado-sociedade civil. Sob esse ponto de vista, encontra-se o germe de um referencial de análise baseado na categoria “público” (...). Trata-se de uma abordagem que não pressupõe a anulação das categorias “Estado” e “sociedade”, mas pretende atribuir-lhes novo significado, retomando o já tradicional debate sobre a auto-organização social e política da sociedade. Sob este marco teórico, que leva à indagação de novas formas e significados da democracia, coloca-se no centro do debate a aferição da igualdade, da justiça e da solidariedade, suas condições de realização em ambas as esferas (sociedade e Estado), bem como as dificuldades para sua concretização. (GRAU, 1996, p. 114).

A partir dessa abordagem, a “recriação da cidadania política e extensão da cidadania social seriam, portanto, a base da problemática da construção do conceito de público” (GRAU, 1996, p. 119). A criação de espaços de participação permite ampliar o número de agentes sociais capazes de balizar as decisões do Estado no sentido de assegurar a consecução dos direitos dos cidadãos e de romper as assimetrias de acesso à tomada de decisão.

Arato, estabelece a distinção entre sociedade civil enquanto movimento e como instituição. Para ele, a primeira seria uma sociedade civil constituinte, e cria a segunda, “sua versão constituída e institucionalizada” (ARATO, 1995, p. 19). Como Castoriadis, o autor destaca a relação dialética entre ambas, ao afirmar que por vezes algumas formas de institucionalização podem promover o reaparecimento de movimentos e ações que por sua vez geram uma nova institucionalidade.

O autor propõe também outras categorias de sociedade – a civil, a política e a econômica:

uma sociedade econômica, baseada em formas de propriedade e em associações puramente econômicas, uma sociedade política fundada no sufrágio e nos partidos, e uma sociedade civil baseada em direitos de comunicação, em associações e movimentos civis” (ARATO, 1995, p. 20).

Afirma, contudo o caráter normativo dessas distinções.



a unidade só é óbvia quando considerada sob uma perspectiva normativa. Sem dúvida o dinheiro e o poder representam a efetiva razão de ser de muitas associações da sociedade civil e existem partidos políticos que, agindo como movimentos sociais, procuram adotar, por exemplo, uma lógica anti-burocrática e de democracia direta. (ARATO, 1995, p. 21)

Ao mesmo tempo, ele mesmo aponta as interfaces movediças entre tais categorias, as quais podem se expressar de modo mais complexo.

De Sintomer, por sua vez, tomamos categorias que dizem respeito a diferentes expertises ou saberes presentes no âmbito da sociedade civil. O autor estabelece três grandes categorias de saberes aplicáveis aos movimentos participativos: a “razão comum”, a “*expertise* dos cidadãos”, e o “saber político”. Para o autor a “razão comum” é aquela acessível a todas as pessoas, e é dividida em duas variantes: “o saber do utilizador” e o “bom senso”. Já a categoria “*expertise* do cidadão” é aquela representada pelos detentores de saber técnico, a qual é dividida em três subcategorias: o saber profissional difuso, a “*expertise* por delegação” e a “contra análise”. O “saber político” por sua vez, é aquele oriundo de uma educação para a cidadania, e se diferencia do saber do político de ofício apenas pelo grau.

O “saber do utilizador” é útil, segundo Sintomer (2010, p. 137-139), para adaptar e melhorar a oferta de políticas públicas – sob uma abordagem que tende ao liberalismo clássico, bem como em conselhos de bairro – sob uma perspectiva comunicativa – e neste sentido pode desenvolver um “conhecimento partilhado entre cidadãos, e entre cidadãos e *experts*”, em que o saber do utilizador enriquece o saber técnico. O autor inscreve este saber no paradigma da proximidade: (a) geográfica, posto que o saber é imediatamente local; (b) de comunicação entre decisores e utilizadores; e sociológica, em que decisores e utilizadores têm semelhança sociológica – grupos sociais – e por isso teriam maior capacidade de identificar e resolver os problemas sociais.

Tende-se a admitir a participação dos cidadãos leigos apenas em temas locais, considerando-os inaptos a tratar de temas mais gerais. Sintomer define então uma outra variante – a do “senso comum” – em que mesmo os teóricos elitistas admitem a participação do cidadão comum – aplicado, por exemplo, nos juris de julgamentos penais e nas conferências de consensos, onde cidadãos são chamados para emitir



opinião em temas em que não estão diretamente envolvidos. O sorteio é artifício para a busca da imparcialidade, mas pode, por outro lado, acabar por ser uma “arma contra a sociedade civil organizada, suspeita de ser detentora de interesses particulares” (SINTOMER, 2010. p. 140). A informação adequada, debates abertos ao contraditório e à troca de argumentos, e momentos de introspecção e reflexão são condições para a opinião esclarecida. A diferença de capital cultural entre os cidadãos pode ser fator gerador de exclusão nos espaços participativos.

A “*expertise* do cidadão”, como dito, é representada por cidadãos detentores de algum saber técnico relacionado ao tema tratado. A primeira subcategoria, a do “saber profissional difuso” pode ser encontrada tanto no momento da tomada de decisão quanto na realização de projetos adotados pelas associações. Seu conhecimento não é inferior ao dos representantes eleitos ou dos técnicos estatais. Na sociedade do conhecimento, salienta o autor, esta forma de saber tende a evoluir e se expandir e “sua mobilização acompanha o importante papel desempenhado nos novos movimentos sociais pelas classes médias intelectuais surgidas da modernidade” (SINTOMER, 2010, p. 142). Para ele, esta tendência pode contribuir para a perda de legitimidade do sistema representativo. A participação de cidadãos com tal *expertise* em momentos participativos socialmente mais heterogêneos pode representar um fator gerador de assimetrias na participação, e mesmo de exclusão, uma vez que o capital cultural por eles acumulados lhes dão maior poder de influência.

A “*expertise* por delegação” é atribuída aos conhecimentos técnicos e profissionais resultantes da delegação de determinadas tarefas ou ações por parte do Estado a entidades da sociedade civil. Bastante comum nos projetos políticos neoliberais, por exemplo. Tende a entrar em contradição com uma dinâmica real de empoderamento (SINTOMER, 2010, p. 143), pois sua lógica contribui para a especialização cada vez maior dos experts, o que lhes diferencia de suas bases. Além disso, em países onde essa delegação estatal é mais utilizada se percebe uma profissionalização a qual tende a conduzir as lideranças técnicas a assumir cargos no setor privado. Outro fenômeno observado é a dependência maior dessas entidades em relação ao mercado.



Esta subcategoria de Sintomer parece dialogar com o que outros autores apontam em relação à atuação de Organizações não Governamentais (ONG) no contexto do neoliberalismo, cujos agentes encontram nelas os parceiros ideais para transferir à sociedade civil as responsabilidades e mesmo prestação de serviços essenciais de competência do Estado. Para Dagnino (2004, p. 101-102) sua representatividade se ampara no reconhecimento pelo Estado das competências que possuem, e não mais de e não mais da relação orgânica que outrora tenham tido com os movimentos sociais com os quais se articulavam ou prestavam serviços. Deste modo, segundo a autora, haveria uma despolitização da participação:

na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza. (2004, p. 102).

A “contra-análise” é mais um recurso, uma técnica, que uma categoria de representação deste saber. Sintomer a define como instrumento utilizado nos momentos de grande controvérsia técnica ou científica, em que atores sentem a necessidade de expandir o debate para além dos círculos habituais. Algumas formas são os planos urbanísticos alternativos – como os contra planos – os quais são desenvolvidos diretamente pelos grupos sociais, com ou sem a assessoria de *experts*. O autor a vê como “elemento indispensável para compensar lógicas burocráticas e financeiras” em que os cidadãos e entidades se tornam “potenciais atores legítimos em uma ‘democracia técnica’”, na qual esses grupos podem ter maior grau de influência sobre a orientação geral dos *experts* das equipes técnicas e burocráticas estatais bem como dos cargos tomadores de decisão eleitos pela democracia representativa.

A última das categorias de Sintomer é denominada “saber político”, e aluz a uma dimensão política do “bom senso”. O autor retoma aqui a ideia e a prática da democracia ateniense, a qual “dependia de instituições igualitárias e democráticas que só funcionavam porque uma socialização intensiva ‘treinava’ os futuros cidadãos no exercício da autonomia” (SINTOMER, 2010, p. 146). Ele toma como base as ideias de Castoriadis no sentido da autonomia, do próprio conceito de igualdade. De qualquer modo, a ideia de um “saber político” do cidadão em contraponto à “expertise política”



do profissional da política, é explorada pelo autor no sentido de colocar o cidadão comum no centro da tomada de decisão sobre as políticas, sejam elas de caráter local, setorial, ou mesmo mais geral e abrangente.

Abaixo, tem-se um quadro-resumo (Tabela 1) das categorias de Sintomer, das quais nos interessa especialmente aquelas subcategorias relativas à expertise do cidadão.

Razão Comum	Saber do utilizador
	Bom senso
Expertise do cidadão	Expertise do utilizador
	Saber profissional difuso
	Expertise por delegação
	Contra-análise
Saber político	Bom senso político
	Competência política

Tabela 1 - Quadro resumo da classificação dos saberes cidadãos conforme Sintomer (2010). Elaborado pelo autor.

As categorias propostas tanto por Arato e Sintomer, não podem ser tomadas como formas puras, quando o próprio conceito de sociedade civil é cercado de ambiguidades, como bem destaca Arato. Para efeitos analíticos se parte dessas categorias de caráter normativo para posteriormente identificar a fluidez entre elas através da empiria, uma vez que é na ação política desses atores que essas interfaces são rompidas ou redesenhadas.

A ideia de uma cidadania dotada de um “saber político” é comum a diversos dos autores que trazemos como referência neste trabalho. De Castoriadis, Souza traz o conceito da “autonomia coletiva”, fundamental para sua construção teórica sobre a gestão democrática das cidades, uma vez que para ele se origina daí um dos dois parâmetros subordinadores gerais do desenvolvimento urbano.

É consenso entre diversos autores a importância do caráter educativo dos processos participativos, sejam eles de maior ou menor grau de democracia direta, ou participativa, como o Orçamento Participativo, os conselhos, as audiências públicas, consultas, ou outras formas de IPs.



2.5. PROJETO DE CIDADE NEOLIBERAL: PÁTRIA-EMPRESA-MERCADORIA

O cenário global dos últimos anos é de instabilidade da democracia representativa liberal, no qual se inclui o Brasil. Caracteriza-se por uma porosidade cada vez maior entre o Estado e o poder corporativo (HARVEY, 2005a, p. 88). O avanço do neoliberalismo vem impondo:

fortes limites à governança democrática, apoiando-se em vez disso em instituições não-democráticas e que não prestam contas a ninguém (...) para tomar as decisões essenciais. Isso cria o paradoxo das intensas intervenções estatais e do governo em mãos de elites e de ‘especialistas’ (HARVEY, 2005a, p. 80).

O trabalho e o ambiente são tratados como meras mercadorias (HARVEY, 2005a, p. 80), e isso inclui as cidades, as quais vem se tornando espaço para atuação do capital financeiro através do mercado imobiliário e da construção civil. Para tal, o poder do Estado vai sendo substituído pelo conceito de governança com alguns “elementos-chave da sociedade civil”, e de “instituições quase governamentais”:

Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel nas redações de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação das estruturas reguladoras (...). Surgem padrões de negociação que incorporam os negócios e por vezes interesses profissionais na governança mediante contatos próximos e por vezes secretos. (HARVEY, 2005a, p. 87).

Para a criação desse ambiente favorável aos negócios, interessa ao neoliberalismo apenas os aspectos procedimentais da democracia, a fim de evitar instabilidade social, a qual é desfavorável a esse ambiente.

Carlos Vainer vê a introdução desse projeto neoliberal nas cidades através do trinômio “pátria-empresa-mercadoria”, cujo instrumento é o planejamento estratégico, advindo justamente da prática empresarial. O autor parte das premissas propostas por órgãos internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Urbano (PNUD), ONU Habitat durante a virada do século XX ao XXI para desenvolver sua análise, baseada nos três conceitos que abordamos brevemente nos parágrafos seguintes.



A cidade mercadoria atrativa ao mercado externo, mais especificamente ao grande capital. Ela deve ser competitiva, e para tal deve conter localizações e “atributos específicos que constituem (...) insumos valorizados pelo capital transnacional” (VAINER, 2000, p. 79). Sua imagem é de uma cidade segura, e exemplo de harmonia social, na qual não cabe, por exemplo, a população de rua em áreas de interesse do mercado, uma expressão da miséria que se torna assim um problema paisagístico (VAINER, 2000, p. 82).

Essa cidade deve ser gerida tal qual uma empresa, e exige estabilidade política que promova segurança aos investidores. A cidade-empresa demanda produtividade e competitividade com outras cidades, e para tal, ela deve ser gerida através de “participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução das políticas” (VAINER, 2000, p. 88). Essa cidade “está obrigada a ser realista, conformar-se às tendências do mercado e não pode dar-se ao luxo de planos utópicos”, ela deve ser “competitiva, ágil e flexível” (VAINER, 2000, p. 90).

A cidade-pátria, por sua vez, exige consenso, “sem brechas em torno ao projeto” (VAINER, 2000, p. 91). Para a construção dessa “paz social” o autor aponta dois elementos fundamentais: a “consciência de crise” e o “patriotismo de cidade” (VAINER, 2000, p. 92), pois:

(...) o *sentimento de crise*, é sabido, pode ser passageiro. Como construir sobre base tão frágil, instável mesmo, uma unidade e um consenso que necessitam perdurar, incólumes, sem brechas? A resposta está na transformação do *fugaz sentimento de crise* num consistente e durável *patriotismo de cidade*. (VAINER, 2000, p. 94, grifos do autor).

Neste contexto, demanda-se um “governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático” (VAINER, 2000, p. 97), capaz de expressar essa coesão cívica fundamental para a competitividade da cidade. A participação da sociedade na tomada de decisão é subjugada por esse compromisso patriótico. Qualquer questionamento a esse projeto será visto como ataques feitos por inimigos da cidade. Afinal, essa cidade-empresa exige “uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto pólis” (VAINER, 2000, p. 91).



2.6. ESTUDOS SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

As instituições participativas são definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), ou seja, são os lugares institucionais onde a gestão pública se abre à sociedade civil para a tomada de decisão. Há diferentes tipos de IPs, como veremos a seguir, mas neste universo, esta dissertação trata de um tipo específico – os conselhos de políticas públicas. A partir da Constituição de 1988, com o estabelecimento do marco legal para a implementação de instituições participativas na gestão pública, elas passam a ser objeto de estudos em diferentes aspectos.

Avritzer (2008, p. 45-46) diferencia três tipos de arranjos de IPs: o primeira é formado por aquelas constituídas de baixo para cima, de modo que há apenas a representação da sociedade, como no caso dos orçamentos participativos (OPs); o segundo se dá através de um processo de partilha de poder, ou cogestão, em que participam atores estatais e da sociedade civil, como no caso dos conselhos de políticas públicas; o terceiro se configura por processos de ratificação pública, como no caso das audiências públicas. As diferenças entre esses três tipos de arranjos participativos se dão a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a participação.

O desenho dos OPs é definido como constituído de baixo para cima pois tanto delegados quanto conselheiros são eleitos pela população, e por isso tem alto grau democratizante e distributivo. Avritzer (2009, p. 47-52) compara os casos implantados em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, todos em administrações do Partido dos Trabalhadores para concluir que de fato esse tipo tem alto grau de dependência da vontade política, mesmo em projetos políticos semelhantes, dado que nas diferentes cidades as experiências demonstraram fortes diferenças em sua efetividade.

Os conselhos de políticas públicas, como já dito, foram regulados a partir da Constituição Federal de 1988, o que lhes conferiu alto grau de institucionalidade, a ponto de haver sanções no caso de não implementação, sobretudo em políticas públicas das áreas da saúde e educação, por exemplo. A partir do Estatuto da Cidade, os conselhos ligados ao desenvolvimento urbano também se tornaram uma



obrigatoriedade. Esse alto grau de institucionalidade, somado a um alto grau de organização social, possibilita maior capacidade de resistir a investidas no sentido de retirada de poder da IP. Deste modo, segundo o autor, tem maior independência frente a projetos políticos menos comprometidos com processos participativos (AVRITZER, 2009, p. 55).

O terceiro tipo, o da ratificação, constituído pelas audiências públicas, envolve mais atores sociais, mas atua sobre decisão tomada anteriormente pelo Estado. Toma-se como exemplo as audiências públicas realizadas na elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais, previstas no Estatuto da Cidade. A legislação Federal estabelece a obrigatoriedade de audiências públicas, o que lhe confere capacidade de anular decisões particularistas mesmo em contextos menos interessados na participação. Nos casos de revisão e elaboração do PD, o Poder Judiciário considera o conteúdo das audiências, ou seja, as posições tomadas por seus participantes, para até mesmo anular aprovação de leis de planos diretores (AVRITZER, 2009 p. 59). Por outro lado, em geral, o que se percebe empiricamente é que o Judiciário em geral considera apenas o aspecto formal, ou seja, a realização de audiência, sem observar a natureza do seu conteúdo.

Dentre os muitos estudos que vêm sendo realizados sobre IPs, desde a redemocratização do país nos anos 1980 e mais especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, são diversos os aspectos abordados. O maior desafio desses estudos é identificar a efetividade das IPs, definida como “a capacidade das instituições de influenciarem ou decidirem sobre determinada política” (CUNHA, 2010, p. 98, apud AVRITZER, 2011, p. 17), no intuito de incidir sobre seu potencial distributivo:

A demonstração de relações e associações entre as decisões (sobre projetos e alocação de recursos e investimentos) de IPs e o quadro de desigualdade e exclusão que caracteriza a vida urbana no Brasil é um passo importante e necessário nesse tipo de análise. Porém, o desafio maior da avaliação dos efeitos distributivos potencialmente provocados por tais instituições é discriminar e descrever os mecanismos que efetivamente induzem e operam a distributividade a partir das IPs. (PIRES, 2011, p. 271).



Considerando, portanto, que os mecanismos das IPs podem incidir sobre a sua efetividade, os estudos sobre seu desenho institucional é dimensão importante para esses estudos.

Outro aspecto que pode ser afetado diretamente pelo desenho institucional da IP é sua capacidade de promover momentos deliberativos, um dos princípios fundamentais da democracia deliberativa, a qual pode ser definida como:

(...) modelo ou ideal democrático que, diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferindo um papel ativo à sociedade civil tendo em vista um reordenamento na lógica de poder tradicional. (LUCHMAN, 2006, p. 119).

Já quanto aos momentos deliberativos:

A teoria recupera a ideia de que a decisão política não é feita somente pela agregação das preferências de cada indivíduo que, somadas, transformam-se numa “vontade geral”, representada pelo processo eleitoral, mas que há momentos que precedem ou permeiam a decisão, quando ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração das preferências anteriores, dentre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão. (CUNHA et al, 2011, p. 301).

(...) os deliberantes não precisam utilizar apenas a racionalidade, podem incluir apelos afetivos, argumentos informais, falas retóricas, testemunho pessoal e seus gostos como ingredientes no processo deliberativo. (CUNHA et al, 2011, p. 304).

As IPs, portanto, devem ser desenhadas de modo a possibilitar o amplo debate a fim de qualificar a tomada de decisão, no sentido de incluir os princípios da democracia deliberativa. Esse debate não se ampara somente na racionalidade – como os aspectos técnicos, por exemplo – e pode incluir outros elementos nessa busca pela alteração das “preferências anteriores”, ou seja, o que se espera desses momentos é ir além de um espaço em que se reúnam representações com posições formadas a fim de tomar uma decisão resultante apenas do simples somatório dessas posições.

A efetividade também está relacionada com a capacidade da IP de promover a redução das assimetrias existentes na tomada das decisões públicas – ampliadas em



sociedades marcadas por grandes desigualdades sociais e econômicas. Neste sentido, o potencial democratizante da participação deve produzir:

uma alteração real nas assimetrias da representatividade política e social, que decorrem da proeminência nas instâncias de decisão daqueles setores com maior peso econômico e, por conseguinte, com maior organização. É clara a influência que a estrutura econômica tem nas desigualdades da distribuição do poder social, portanto a sua modificação é a chave para se superar a relação inversamente proporcional entre a necessidade da participação e a sua possibilidade, já que os que mais necessitam participar são justamente os que menos podem fazê-lo. (GRAU, 1996, p. 121)

As desigualdades de acesso ao conhecimento – educação formal e técnica – um fator gerador dessa assimetria da representatividade política e social. Conforme Luchman (2006, p.120) tais desigualdades se tornam um problema para a participação, tal qual a organização e a capacidade comunicativa. Neste contexto, o “discurso competente” assume um potencial papel de maior influência sobre a tomada de decisão, dentro e fora das IPs, uma vez que estão presentes na própria estrutura administrativa e/ou têm acesso ou incidência franca tanto sobre o corpo técnico quanto sobre a sociedade política.

Deste modo, o desenho institucional pode afetar tanto sua capacidade de incidir sobre as políticas públicas, o que chamaremos de efetividade externa, quanto sua dinâmica interna, no sentido de promover momentos deliberativos e reduzir as assimetrias de acesso ao conhecimento e à tomada de decisão, o que definimos como efetividade interna. A efetividade interna, assim, pode afetar diretamente a sua efetividade externa.

No campo do planejamento urbano, em especial no que se refere aos Planos Diretores, há poderosos interesses econômicos em jogo. Setores imobiliário e da construção civil sempre têm uma atuação forte e organizada, e essas assimetrias nos processos participativos são especialmente notáveis, como aponta Villaça, em sua análise do processo participativo promovido durante a revisão do Plano Diretor de São Paulo ocorrido na gestão de Marta Suplicy³⁰ à frente da Prefeitura:

³⁰ Marta Suplicy foi Prefeita de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2001 e 2005.



Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento da minoria poderosa, em detrimento da maioria. (VILLAÇA, 2005, p. 54).

Em temas de maior complexidade, a competência técnica, como já afirmado, ganha grande dimensão, e tais assimetrias podem representar um afastamento de setores populares, como relata Villaça, ainda sobre a revisão em São Paulo:

(...) a ausência, o desinteresse, a incompreensão e mesmo sobre um certo “complexo de inferioridade” revelados pela maioria. Com efeito, ela parece aceitar a carapuça de ignorante em Plano Diretor. (...) a Ideologia do Plano Diretor e a Ideologia da Competência são ideias dominantes na sociedade (e nas lideranças sociais) e – como não podia deixar de ser – domina também a maioria popular e suas lideranças. Estas apresentam então, uma visível insegurança e constrangimento em questionar o Plano Diretor. (VILLAÇA, 2005, p. 52).

Outro aspecto relevante é a questão das competências da IP, ou melhor, das políticas e das pautas atribuídas a ela. Quanto mais essas pautas têm impacto direto e claro sobre a vida das pessoas, maior será a percepção da importância da participação e a confiança no espaço participativo. Luchman (2006, p. 124) define esse aspecto como “efeito-demonstração” ao analisar as experiências de Orçamento Participativo. A medida em que as decisões tomadas no âmbito do OP são de fato implementadas, é demonstrado o efeito desta participação. Por outro lado, quando as demandas não são atendidas ou tardam em ser executadas, há um esvaziamento dessas IPs.

Novamente, recorremos a Villaça em sua análise sobre a participação no Plano Diretor de São Paulo:

Essa participação certamente teria suscitado o interesse da maioria se o plano incluísse questões do seu interesse, como programas concretos e planos objetivos (...) referentes ao financiamento de habitação (...), transporte, saúde, saneamento, (...). Como ouvi de uma participante de um debate na Zona Leste: “Participei de todos os debates do Plano Diretor e até hoje minha rua não foi asfaltada”! (VILLAÇA, 2005, p. 54).

O autor, ao analisar a participação no processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo, atribui o desinteresse da maioria (formada pelas camadas de baixa renda) ao afastamento do conteúdo dos debates acerca do urbanismo-planejamento urbano, em



especial dos planos diretores, das demandas populares. Para Villaça tal fator seria mais definitivo para a ausência desses setores da sociedade nesses debates que a alegada “questão especializada” ou de competência, o que reitera a importância das pautas ou atribuições.

Conforme os preceitos constitucionais – em especial aqueles atinentes ao desenvolvimento urbano –, as políticas públicas devem promover o acesso aos direitos sociais, o que depende de sua eficácia em prol da justa distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento. Sendo assim, a efetividade da participação deve ser medida a partir da sua capacidade de influir sobre a formulação, execução e acompanhamento da política urbana, como prevê a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Aí se encontram, do ponto de vista normativo, os preceitos legais e as teorias democráticas.

A efetividade das IPs, portanto, deve ser medida a partir da sua capacidade de incidir sobre a formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas; bem como pelo seu potencial de promover momentos deliberativos que qualifiquem o debate, e de reduzir as assimetrias de acesso aos processos de tomada de decisão sobre a coisa pública, sobretudo em sociedades marcadas por grandes desigualdades; e ainda por suas atribuições ou pautas, as quais devem incluir assuntos de relevância para a maioria (sobretudo aquela de renda mais baixa).

O desenho institucional da IP, como já dito, é um dos parâmetros determinantes para sua maior ou menor efetividade:

(...) regras e procedimentos importam para a qualidade das práticas participativas e deliberativas no interior das IPs em geral e dos conselhos em particular. A variável institucional tornou-se central nas discussões sobre essas instituições, uma vez que se constatou que elas incidem na efetividade, na equidade e na extensão da participação no interior das mesmas, oferecendo parâmetros para sua atuação. (...) Mediante o desenho institucional assumido, podemos, claramente, antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços. (CUNHA et al, 2011, p. 307).

Para as autoras, o estudo do desenho institucional pode contribuir para transformar “princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos” (CUNHA et al, 2011, p. 297), e propõem uma estratégia multidimensional de avaliação



de conselhos que inclui analisar sua dinâmica deliberativa, o desenho institucional e os fatores exógenos.

A primeira dimensão – da dinâmica deliberativa – depende da existência de requisitos ou critérios tais como:

i) debates face a face; ii) igualdade na apresentação de razões; iii) ausência de coerção; iv) interatividade e reciprocidade de discurso; v) discordância entre os participantes; vi) publicidade; vii) informação ampliada sobre os assuntos; viii) conclusividade – em termos de decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade em geral. (CUNHA et al, 2011, p. 304).

As técnicas de pesquisa para análise desses elementos podem ser observação participante, grupo focal ou análise documental, a qual demanda o estudo das atas.

O desenho institucional, por sua vez, visa estabelecer distintos graus de institucionalização, representação e democratização. O grau de institucionalização é analisado segundo as seguintes variáveis:

i) o tempo de existência da lei de criação e do RI em vigor; ii) a estrutura organizacional; iii) a frequência de reuniões ordinárias. (CUNHA et al, 2011, 2011, p. 308).

Para o grau de democratização, são aferidas as seguintes variáveis:

i) composição, (...) sua pluralidade e proporcionalidade (...); ii) processo decisório, foram analisadas as regras referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes em relação a formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. (...) iii) presença de comissões, cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a iv) previsão de conferências, que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas (...). (CUNHA et al, 2011, p. 308).

O grau de representação, por sua vez, considera:

i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas como estas definições ocorrem. Reconhecendo a literatura que vem discutindo a legitimidade dessa representação, não só a partir da presença de eleições ou autorização formal, mas tomando como base outros mecanismos, tais como por exemplo, o compartilhamento de perspectivas sociais (...), a empatia (...), o conhecimento técnico (...), entre outros, buscamos avaliar o grau de representação com base apenas na presença ou ausência de normas que nos indiquem i) a existência de uma pluralidade de segmentos representados, bem como ii) a existência de



regras sobre as formas – mais ou menos democráticas e públicas – como adquirem representação nessas instituições. (CUNHA et al, 2011, p. 308).

Avritzer (2008, p. 47) aponta que o êxito dos processos participativos não depende de um desenho institucional implantado aprioristicamente, independentemente dos contextos, mas da maneira como este se articula com elementos externos como organização da sociedade civil, ou densidade social e projetos políticos mais ou menos abertos à participação, ou seja, a vontade política de implantar desenhos mais efetivos. Cunha et al (2011, p. 301-302) definem como condições empíricas para a existência de deliberação as relações entre os fatores intrassistêmicos (endógenos) – em que se destaca o desenho institucional –, e os sistêmicos (exógenos), dentre os quais são incluídas (além daquelas arroladas por Avritzer) a capacidade administrativa e fiscal dos municípios, e as características das políticas públicas atribuídas ao conselho.

Entre as características exógenas, as autoras apontam fatores políticos como projeto político de governo e o associativismo no âmbito da sociedade civil; capacidade administrativa e tipo de política pública. A análise sobre os projetos políticos se embasa fundamentalmente na quantidade e qualidade de IPs existentes, visando compreender sua “capacidade de captar a institucionalização da participação e o seu incentivo por gestão municipal” (CUNHA et al, 2011, p. 310). As variáveis são compostas pelos “4Ds da participação”:

(...) densidade (quantidade de IPs existentes no município e sua evolução nos últimos 12 anos); diversidade (variedade e número de áreas de política pública e de métodos de participação acumuladas nos últimos 12 anos); durabilidade (vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais); deliberação (as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão previstas no RI das IPs). (CUNHA et al, 2011, p. 310).

O associativismo, por sua vez, leva em consideração aspectos que visam verificar a densidade social existente (analisada qualitativa e quantitativamente) e sua capacidade de influir sobre os processos decisórios dos conselhos. Para tanto são feitas entrevistas, através das quais se busca avaliar os recursos políticos dos segmentos sociais e a capacidade de incorporação dos conselhos da pluralidade existente na sociedade.



A metodologia desenvolvida pelas autoras procura construir parâmetros e técnicas para a análise empírica de conselhos existentes a fim de promover estudos comparativos entre as centenas ou milhares de conselhos existentes atualmente no país. Tal comparação pode se aplicar tanto entre conselhos existentes no mesmo tempo (sincrônica), quanto diacrônica, ou seja, ao estudo de “momentos diferentes e sucessivos, possibilitando visualizar como determinadas administrações se posicionam em relação à participação” (CUNHA et al, 2011, p. 310-311).

O recorte das pesquisas, contudo, tem se atido a políticas de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente. São raros os estudos que buscam analisar as IPs relacionadas ao urbanismo-planejamento urbano. Após a experiência dos Planos Diretores Participativos ocorrida na primeira década do século XXI, alguns estudos foram realizados sobre os processos participativos e a instalação de conselhos municipais³¹, mas ainda pouco aprofundados.

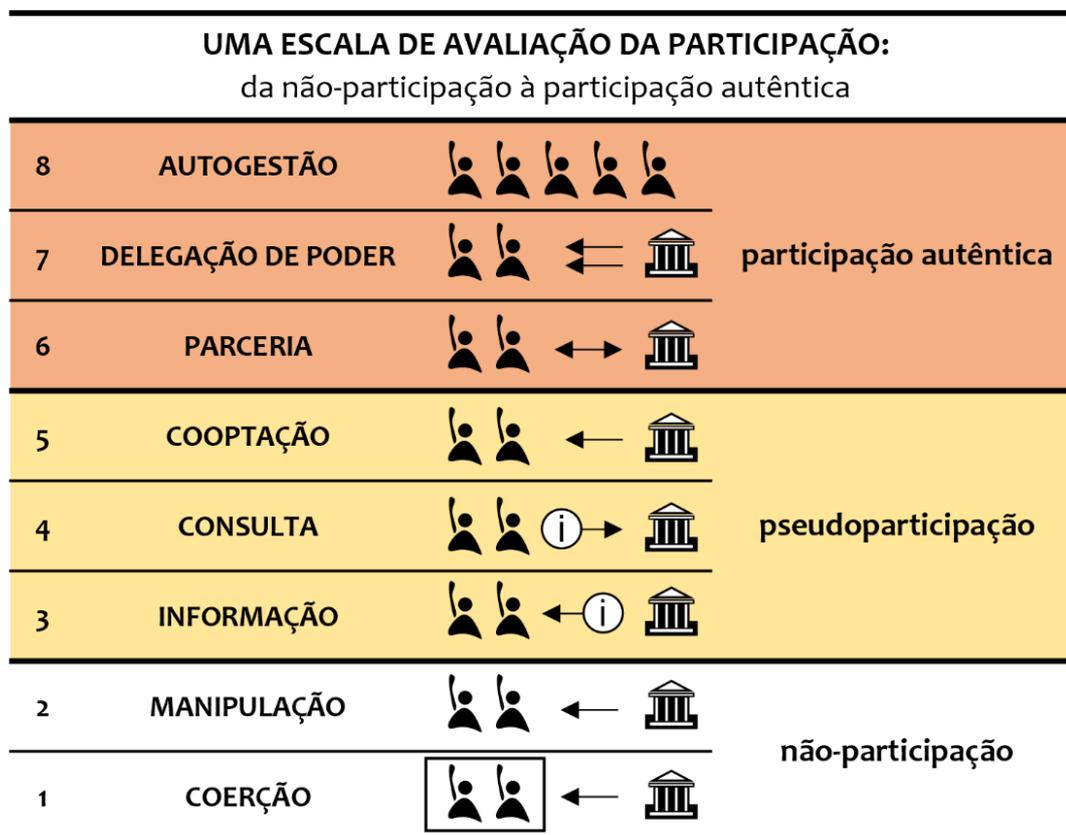
Em 1969, Sherry Arnstein elaborou uma escada da participação social, com 8 degraus distintos, reunidos em três grupos. Os mais baixos, de não-participação, são compostos pela manipulação (1) e terapia (2). A escala intermediária, da falsa participação (tokenismo) é composta pela informação (3), consulta (4) e apaziguamento (5). A mais alta, da participação autêntica, é composta pela parceria (6), poder delegado (7) e pelo controle cidadão (8) (ARNSTEIN, 1969, p. 217). Marcelo Lopes de Souza adaptou essa escala, criando as categorias expostas na Figura 2, e descritas em seguida.

Para o autor, situações de coerção (1) são encontradas em regimes de exceção. A manipulação (2) se caracteriza pela indução da população a aceitar uma intervenção por meio de propaganda ou outros mecanismos; não há interesse em um diálogo real. A informação (3), é via de comunicação de mão única em que o poder público informa a população sobre a política em questão (SOUZA, 2011, p. 203-204).

³¹ Como exemplo, o artigo: O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros (SANTOS, M., 2011), em que o autor faz amplo levantamento e análise dos conselhos criados a partir dos planos diretores municipais participativos realizados após na primeira década do século XXI.



Figura 2 – Uma escala de avaliação da participação.



Elaborado pelo autor, com base em escala de avaliação elaborada por Marcelo Lopes de Souza (SOUZA, 2011, p. 207) adaptada de Arnstein (1969).

Na consulta (4), não há garantia da incorporação das opiniões da sociedade às políticas ou ações propostas pelo poder público. A cooptação individual (5) ou de um segmento da sociedade se dá, por exemplo, através de oferta de cargos públicos ou adesão a um canal ou instância participativa a fim de promover a desmobilização ou induzir um posicionamento alinhado ao governo; é comum nas relações entre lideranças da sociedade civil e poder público, e tem incidência em instituições participativas permanentes como os Conselhos (SOUZA, 2011, p. 204-205).

A parceria (6) é estabelecida através de um ambiente de diálogo transparente para implementação ou viabilização de uma determinada política pública. A delegação de poder (7) exige a passagem por parte do Estado de uma “gama de atribuições” para a sociedade civil, no âmbito da tomada de decisão, o que se aproxima de uma democracia



direta, mesmo no marco da democracia representativa. A autogestão (8) se dá fora do Estado, e a transferência do poder depende de um macrocontexto político e social; mesmo dentro da democracia representativa são possíveis ações pontuais de autogestão (SOUZA, 2011, p. 204-205).

Os conselhos de políticas públicas são importantes para que os processos participativos galguem os degraus acima descritos, pois são:

Espaços de desenvolvimento (...) de “relações fecundas” entre indivíduos que, de outra forma, não se relacionariam. Eles são importantes como fontes de novas práticas e de novos procedimentos e constituem-se em arenas pra o debate e a tomada de decisão. (ABERS; KECK, 2008, p. 101).

2.7. CORPUS: LEVANTAMENTO E TÉCNICAS DE ANÁLISE

Estudar um conselho que atravessa contextos políticos e sociais bastante díspares entre si por mais de seis décadas é tanto um grande desafio, quanto uma rara oportunidade de estudar os efeitos dos diversos projetos políticos, estruturas administrativas, ideias urbanísticas, bem como distintos momentos de maior ou menor densidade e autonomia social que influíram sobre o desenho institucional do Conselho.

Não encontramos estudos de caráter historiográfico sobre um conselho específico com uma existência tão extensa quanto nosso objeto de estudo, afinal são raros os casos similares, especialmente atinentes ao urbanismo-planejamento urbano. A adoção da metodologia desenvolvida por Cunha et al (2011), nos fornece uma série de técnicas passíveis de ser aplicadas a este estudo, ainda que não venhamos a atribuir pesos quantitativos a cada uma das variáveis, posto que nos interessa fazer uma análise de cunho qualitativo.

Os fatores endógenos têm como fonte os documentos (leis, decretos, atos administrativos e regimentos internos, resoluções e atas). Já para análise dos fatores exógenos, a bibliografia é utilizada como fonte complementar – o que inclui livros, artigos, dissertações e teses que tratam dos diferentes períodos. Nos períodos mais



recentes, notícias de jornais e revistas impressas ou eletrônicas também complementam as fontes de dados.

Os documentos foram classificados a partir de uma hierarquia. Desde aquele conjunto de regras que provocam mudanças estruturais, até as que registram mudanças conjunturais na trajetória histórica dos conselhos. Compõem as fontes primárias principais as leis, decretos e outros atos administrativos de menor grau, como portarias, instruções normativas, regimentos internos e atas.

Recorreu-se às atas e aos regimentos internos dos conselhos durante seus primeiros anos, e ainda no período compreendido entre 2018 e 2020 a fim de complementar alguma informação, quando as fontes primárias principais, a bibliografia ou mesmo a observação participante apontaram tal necessidade. A Tabela 2 apresenta cada um dos períodos do recorte temporal, as leis que demarcam os momentos críticos, a descrição do conselho, e as fontes utilizadas.

Período	Lei	Descrição	Dados de Análise
1955 1971	Lei 1.413/71	Conselho do Plano Diretor (CPD) até alteração da Lei em 1971, no período do Regime Militar.	Leis, Decretos, Atos, Portarias e Atas + Bibliografia
1971 1979	Lei 3.607/71	Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) – até a aprovação da Lei do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	Leis, Decretos, Atos, Portarias + Bibliografia
1979 1999	L.C. 43/79 e L.C. 44/79	Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU) – até a aprovação da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o PDDUA.	Leis, Decretos, Atos, Portarias + Bibliografia
1999 2010	L.C. 434/99	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA)– desde as mudanças ocasionadas pelo PDDUA.	Leis, Decretos, Atos, Portarias + Bibliografia
2010 2020	L.C. 434/99 e alterações posteriores	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA)– desde as mudanças pela revisão de 2010.	Leis, Decretos, Atos, Portarias e Atas + Bibliografia + Observação Participante

Tabela 2 – Momentos Críticos conforme legislação, denominações do conselho e comentários. Elaborada pelo Autor.

Os acervos consultados foram o Arquivo Histórico Moysés Vellinho, Arquivo Municipal, Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Biblioteca da Câmara Municipal de Porto Alegre, Gerência do Diário Oficial e Diário Oficial *online*. Nestes locais foram encontradas todas as leis, decretos e



mesmo os atos e portarias de nomeação dos conselheiros membros do Conselho desde sua criação. O levantamento de dados sobre nomeações demandou a consulta a todos os Boletins Municipais, Boletins de Pessoal, Diários Oficiais³² e à Secretaria Executiva do CMDUA.

A tabulação se deu de acordo com os períodos definidos com base numa primeira análise dos documentos, sobretudo leis e decretos. Foram criadas tabelas padrão estruturadas a partir das categorias de análise definidas conforme metodologia aplicada, a fim de sistematizar os principais elementos dos desenhos institucionais dos diferentes períodos. Outras tabelas reúnem listas dos representantes nomeados para cada um dos biênios do Conselho, as quais foram resultado de pesquisa de atos e portarias. Algumas delas foram incorporadas ao texto, e todas constam dos Apêndices.

Importante registrar o estado de armazenamento e conservação das atas do Conselho. Aquelas de 1955 até 2009 estão arquivadas em sala anexa à sala do CMDUA no “edifício da SMOV”, na Av. Borges de Medeiros. Não há uma organização, ou algum tratamento que assegure sua integridade física, e o acesso ao acervo é restrito. Trata-se de documentos únicos, não digitalizados. As atas de 2009 até 2020 podem ser acessadas através do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A partir dos fatores e suas respectivas dimensões analíticas definidas por Cunha et alii (2011), são construídas as categorias orientadoras da análise de cada um dos períodos estudados. Na Tabela 3, se demonstra a sistematização das dimensões e variáveis analíticas gerais, e as respectivas fontes dos dados.

³² A divulgação dos atos da Prefeitura Municipal se deu primeiramente através do Boletim Municipal, criado em 1941. Em 1961 veio a se chamar Boletim de Pessoal. A partir de 1995, passou a ser publicado o Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA), que a partir de abril de 2011 se restringiu ao meio eletrônico. Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/default.php?p_noticia=140807&DIARIO+OFICIAL+ELETRONICO+SUBSTITUI+VERSAO+IMPRESSA.



	DIMENSÃO	VARIÁVEIS
FATORES ENDÓGENOS	GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	Tempo de existência da(s) Lei(s) de criação e do Regimento Interno Atribuições: o que é discutido? Existência de estrutura organizacional
	FONTES: Leis, Decretos, Regimentos Internos e Resoluções	Regimento Interno: existência, regras para revisão. Mesa Diretora Comissões técnicas e/ou temáticas Formas de distribuição do poder: Quem pode presidir? Quais as prerrogativas da Presidência? Frequência de reuniões obrigatórias
	GRAU DE REPRESENTAÇÃO	Composição: Número de cadeiras destinadas a cada segmento Características de cada segmento – segundo saberes cidadãos
	FONTES: Leis, Decretos, Regimentos Internos e Resoluções, Atos e Portarias	Tipologias: o saber do usuário e o saber profissional difuso (Sintomer, 2010) Critérios e forma de acesso da sociedade civil à representação no Conselho Pessoas que participaram
	GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO	Pluralidade e proporcionalidade – governo e sociedade civil (saberes)
	FONTES: Leis, Decretos, Regimentos Internos e Resoluções	Processo decisório: Distribuição, concentração e alternância de poder na formulação das normas de funcionamento, definição de pauta. Dispositivos de capacitação para o debate: Comissões; Seminários. Instâncias mais amplas de participação e sua relação com o Conselho: Congressos da Cidade, Conferências, Fóruns das Regiões de Gestão do Planejamento Projetos políticos
	FATORES EXÓGENOS	Capacidade Administrativa
	FONTES: Leis, Decretos, bibliografia, periódicos	Arcabouço normativo da Política Urbana em níveis Federal, Estadual e Municipal Densidade Social: organização da sociedade civil no âmbito municipal Teorias e práticas do planejamento e da gestão urbana aplicados

Tabela 3 - Variáveis para análise dos fatores e dimensões do desenho institucional do CMDUA. Elaborada pelo autor com base em CUNHA et al, 2011.

Além da pesquisa documental, a observação participante é adotada como técnica complementar entre os anos 2018 e 2020. A técnica é utilizada sobretudo para analisar as relações entre o normativo, - o dever ser do desenho institucional - e o real. Melhor dizendo, de que forma o desenho previsto incide de fato sobre a dinâmica do Conselho, o que é para compreender a efetividade da participação social.

Segundo Martins e Teóphilo o observador participante pode ser formal ou informal, revelado ou não, e compõe o contexto, pois “ao mesmo tempo modifica o contexto e é modificado por ele”, e “sua significância é evidenciada pela riqueza, profundidade e singularidade das descrições obtidas” (MARTINS e TEÓPHILO, 2009, p.87). No nosso



caso, cabe lembrar que as sessões do CMDUA são públicas, portanto, abertas ao público, bem como suas atas, resoluções ou outros tipos de decisões, e por isso, seria dispensável ao pesquisador revelar-se no contexto do Conselho, do qual é membro, muito embora tenha informado por diversas vezes o fato de estar elaborando pesquisa sobre a história do Conselho.

Os momentos críticos, marcados por mudanças em nível legislativo, determinam os recortes temporais e a própria estruturação dessa dissertação. Parte-se de uma descrição e análise de cada um dos períodos definidos a partir dos momentos críticos, até chegar ao presente, quando a observação participante e a ampliação dos documentos (regimentos, atas e resoluções) são utilizadas para analisar as relações entre o normativo e o real. As considerações finais, por sua vez, incluem uma síntese da influência do passado no presente, alguns fatos recentes que fogem ao recorte, mas considerados dignos de nota, bem como eventuais recomendações de possíveis aprimoramentos no desenho institucional.



3. A GÊNESE DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR

Neste Capítulo apresentamos inicialmente uma breve descrição do Conselho criado por Loureiro da Silva em 1939, por meio de Decreto, o qual consideramos como um antecedente do Conselho, dado seu caráter efêmero e de baixo grau de institucionalidade. Posteriormente, damos início ao estudo do recorte temporal definido a partir da criação do Conselho do Plano Diretor através de Lei Municipal de 1955.

3.1. ANTECEDENTE: O CONSELHO DE LOUREIRO DA SILVA

O Prefeito José Loureiro da Silva (PSD) foi nomeado pelo Governador do Estado, em outubro de 1937, durante o Estado Novo, quando decretos tinham força de lei, e as Câmaras Municipais foram extintas. Com um discurso modernizador e tendência liberal, Loureiro “não governava sozinho [criou] conselhos de especialistas e divulgava suas decisões” (ALMEIDA, 2004, p. 52).

Em 1938 Loureiro da Silva contratou Arnaldo Gladosch para realizar um trabalho que resultaria no Anteprojeto do Plano Diretor, concluído em 1942. Na Administração Municipal atuavam os engenheiros Alcindo Guanabara Porto Alegre, Edvaldo Pereira Paiva, e Ubatuba de Faria, nomeados Diretores Gerais de Urbanismo. Ainda em 1936, Faria e Ubatuba haviam realizado um estudo viário revisando o Plano Geral de Melhoramentos de Moreira Maciel, de 1914.

Em março de 1939 foi instalado o Conselho do Plano Diretor que funcionou pelo menos até 1945. De caráter consultivo, sua finalidade era construir legitimidade social e política ao trabalho de Gladosch, através da reunião de “altas expressões sociais, culturais e morais em nossa terra” (PMPA, 1939, p. 164).

Já na segunda reunião, realizada em maio de 1939, Loureiro abriu a apresentação a ser feita por Gladosch se dirigindo ao Conselho no sentido de solicitar um “julgamento desapassionado”, e segue afirmando não pretender levar a cabo uma obra para satisfação de sua vaidade, “mas de um trabalho impessoal em que não poderão entrar interesses subalternos” (PMPA, 1939, p. 165).



Essas altas expressões reuniam setores do varejo, dos proprietários de imóveis, associação comercial, imprensa, acadêmicos, representantes de órgãos públicos estaduais e federais. A composição variou bastante ao longo dos anos, mas pelo apanhado de algumas das atas de 1939 a 1945, pudemos desenhar o quadro constante da Tabela 4.

Composição Conselho do Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre - 1939/1945		
	Entidade	Setor
1	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem	público
2	Secretaria de Obras Públicas	público
4	3ª Região Militar	público
5	Inspetoria Federal de Estradas	público
6	Departamento Estadual de Higiene e Saúde Pública	público
7	Secretaria dos Negócios de Educação e Saúde Pública	público
8	Viação Férrea do Rio Grande do Sul	público
9	Secretaria de Obras Públicas do Estado	público
3	Universidade de Porto Alegre	público
11	Escola de Engenharia	sociedade civil
10	Associação dos Proprietários de Imóveis	sociedade civil
12	Centro da Indústria Fabril	sociedade civil
13	Associação Comercial dos Varejistas de Porto Alegre	sociedade civil
14	Associação Rio-Grandense de Imprensa	sociedade civil
15	Faculdade de Medicina	sociedade civil
16	Rotary Club	sociedade civil
17	Associação Comercial de Porto Alegre	sociedade civil
18	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul	sociedade civil
19	Sociedade de Medicina	sociedade civil

Tabela 4- Composição Conselho do Plano Diretor de Loureiro da Silva (1939/1945).
Elaborada pelo Autor. Fonte: Boletim Municipal, nº 1 e nº 7, PMPA.

Na quinta sessão, Gladosch expressou sua preocupação com os rumos de uma cidade sem planejamento, sujeita a interesses individuais. Entre os problemas, o tráfego na área central da cidade, o qual não seria solucionado apenas com intervenções viárias, como alargamentos. Era necessário, segundo ele, “determinar e limitar uma densidade suportável” e “o grau de utilização [das construções] de acordo com a largura das respectivas vias de trânsito”. Para tal, seria imprescindível “limitar as liberdades dos



proprietários em nome dos interesses da coletividade, ressaltando que ao final isso reverberaria em benefícios a eles próprios (PMPA, 1939a, p. 257).

Quanto à questão da habitação, nesta mesma reunião Gladosch apontava a precariedade das residências das classes mais pobres, as quais restavam distribuídas entre outras atividades, sobretudo as industriais, ao contrário das classes abastadas as quais ocupavam zonas exclusivas de moradia, e neste sentido indicava:

A base mais apropriada para julgar as condições de vida de um indivíduo será sempre representada pela sua moradia, na qual ele passa a maior parte da sua vida.

Uma legislação social tendo em vista a melhoria das condições de vida das nossas classes médias e operárias, devia, por isso mesmo, sempre ter como ponto de partida a obtenção de uma moradia modesta, porém higiênica e adequada para estas classes, e situada em um ambiente saudável. (PORTO ALEGRE, 1939a, p. 259)

Ao final da quinta sessão, após longa e detalhada apresentação da proposta de zoneamento, o representante da Associação Comercial de Porto Alegre propôs um voto de louvor ao Prefeito e sua equipe pelos dois anos de gestão, o qual “foi o marco inicial do grande plano que se esboça para a urbanização da cidade” (PMPA, 1939a, p. 263), o qual foi aprovado por unanimidade no Conselho.

O Anteprojeto de Gladosch, contudo, não chegou a se tornar o Plano Diretor da Cidade, uma vez que não avançou ao status de Lei. A complementação ficou a cargo de “repartições municipais insuficientemente preparadas para a tarefa e sufocadas pela rotina burocrática” (PMPA, 1964, p. 23). Restou do trabalho, uma lei de recuos de alinhamento, os recuos de jardim, que marcam a paisagem da cidade ainda hoje.

Nas atas de 1939, o Conselho era chamado de Conselho do Plano Diretor da Cidade. Já nas atas de 1945, quando o Prefeito era Clóvis Pestana, o nome atribuído era Plano Diretor de Urbanização da Cidade. Entre um e outro, foi elaborado o trabalho assinado por Loureiro e Edvaldo Pereira Paiva, denominado Um Plano de Urbanização, de 1943, o qual reunia:

(...) um conjunto de documentos descritivos da obra realizada, cuja importância revela-se surpreendente pelo volume de recursos aplicados e as transformações geradas no espaço urbano, e de um anteprojeto parcial para a área central e suas áreas adjacentes. (ALMEIDA, p. 27).



3.2. A CRIAÇÃO DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR

Após uma sucessão de Prefeitos nomeados, em 1951 assumia a Prefeitura o Eng. Ildo Meneghetti, pelo Partido Social Democrata (PSD), menos de dois anos depois foi eleito Governador do Estado. O Vice-Prefeito, Manoel Vargas³³ assumiu pelo restante da gestão, durante a qual realizou uma significativa reestruturação administrativa na Prefeitura Municipal, através da Lei 2.321 de 11 de junho de 1955. Nessa Lei, foram criados três “órgãos colegiados” (PMPA, 1955 p. 25): o Conselho Municipal do Serviços Públicos, o Conselho Municipal de Contribuintes e o Conselho do Plano Diretor (CPD).

Foram também estabelecidas alterações no organograma do então denominado Departamento de Obras, ao qual ficava subordinada a Divisão de Urbanismo. O CPD, por sua vez, teria suas atividades centralizadas no Setor de Administração da Divisão de Urbanismo. Ao contrário do Conselho criado por Loureiro da Silva, ao CPD seria conferido maior grau de institucionalização, por força de Lei, o que pode ter sido determinante para sua consolidação e legitimidade ao longo das décadas seguintes, atravessando inclusive os turbulentos tempos autoritários do Regime Militar.

As diversas nomeações ao cargo de Prefeito da capital ocorridas entre a saída de Loureiro da Silva, em 1943, e a posse do eleito Ildo Meneghetti, em janeiro 1952, provocaram idas e vindas nos debates e ações em torno do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre. Dos planos propostos por Gladosch³⁴, foram elaboradas diversas leis visando à regulação do espaço construído, restritas a recuos de alinhamentos, sem uma “concepção de conjunto” (PMPA, 1964, p. 23). Os planos de Gladosch³⁵, por sua vez, estariam impregnados de um “formalismo ultrapassado” ao

³³ Maneco Vargas (PTB), filho do Presidente Getúlio Vargas, foi eleito Vice-Prefeito, na chapa de Leonel Brizola (PTB), derrotado pelo candidato Ildo Meneghetti (PSD). Teve breve passagem no comando do Executivo da Capital (janeiro a outubro de 1955). Após sua renúncia assumia a Prefeitura durante alguns meses o Presidente da Câmara Municipal, Martim Aranha, da UDN, até que o eleito Leonel Brizola (PTB) tomasse posse em janeiro de 1956.

³⁴ Gladosch desenvolveu ao menos três propostas. Ao final, teria perdido “sua unidade e noção de conjunto” ao fazer prevalecer aspectos viários, “conduzindo o arquiteto a uma posição contraditória com suas intenções teóricas (PMPA, 1964).

³⁵ Assumimos essa nomenclatura no plural, dado que foram apresentados pelo menos três planos distintos no decorrer dos trabalhos de Gladosch.



qual se atribuía a geração de um “ambiente contrário ao planejamento” (PMPA, 1964, p.23).

Se por um lado parecia haver um consenso quanto à importância de se consolidar um Plano Diretor, por outro, havia grandes divergências quanto a seu conteúdo, sobretudo acerca do controle volumétrico das edificações. A década de 1950 apresentava a maior taxa de crescimento demográfico da cidade, média de 4,9% a.a; de uma população de 394 mil em 1950 passava dos 535 mil em 1960. No ano de 1957 foram construídos quase 800 mil metros quadrados, superando São Paulo no índice de construções. (CARNEIRO, 1958, p. 12-16, apud NYGAARD, 2005, 184).

Em 1948, foi criada a Comissão Revisora do Plano Diretor, a partir da Lei 87, de 26 de julho de 1948, com as funções de revisar o “chamado Plano Diretor”, e de encaminhar ao Prefeito um projeto, em até 120 dias após a publicação da Lei. Deu por concluídos seus trabalhos em 1950 sem nada mais que um traçado viário, que sequer abrangia todo o município. Teriam levado à perda definitiva de concepções teóricas de Gladosch (PMPA, 1964, p. 64). A Comissão, em seu relatório final justificava a impossibilidade de apresentar um trabalho completo em função da inexistência de um estudo de zoneamento, considerado “indispensável à boa e definitiva apreciação dos planos em apreço” (MENEGETTI, 1950, apud ABREU, 2006, p. 224).

A Comissão era formada por Diego Blanco, pela Sociedade de Engenharia; José Gerbase, pela Sociedade de Medicina; Artur Porto Pires, pela Ordem dos Advogados do Brasil, secção Rio Grande do Sul; Luiz Arthur Ubatuba de Faria, pelo Instituto de Belas Artes, e Alcides de Oliveira Gomes, Associação Rio-Grandense de Imprensa, e pelo Engenheiro Fernando Mendes Ribeiro. Maria Almeida (2004, p. 129) relata em sua tese as divergências ocorridas entre o Prefeito Ildo Meneghetti e Edvaldo Pereira Paiva, sobretudo em função de críticas públicas proferidas por Paiva durante o II Congresso Brasileiro de Arquitetos³⁶. Logo depois, Paiva tomou a decisão de se retirar da Comissão.

³⁶ II Congresso Brasileiro de Arquitetos, instância deliberativa máxima do Instituto de Arquitetos do Brasil, foi realizado em 1948 em Porto Alegre. O Departamento Estadual do IAB foi criado naquele ano, e Paiva era um dos fundadores.



Ainda que investida de aparente atribuição técnica, a Comissão parece ter tido mais um papel político em meio às conturbadas disputas em torno do que seria esse Plano. É o que nos leva a crer as conclusões da Comissão em seus relatórios finais acima relatadas, bem como a sua composição, com a reunião de entidades profissionais que já participavam do Conselho criado por Loureiro, o qual, como já dito, tinha fundamental função política de conferir legitimidade social e política aos trabalhos de Gladosch.

Um precedente mais relevante à criação do CPD talvez seja o Projeto de Lei nº 6 de 1948 de autoria da bancada de oposição (PTB) que propunha a criação de uma Comissão de Planejamento Urbano. A Comissão seria encarregada de “liquidar os encargos oriundos de contratos existentes e confeccionar um novo Plano Diretor, dentro do prazo de seis meses” (CMPA, 1948, p. 712). Sua composição contaria apenas com “técnicos especializados em Urbanismo ou técnicos que trabalhem nessa especialidade”, sendo, um representante da “secção técnica da Prefeitura”, Sociedade de Engenharia, Escola de Engenharia, Escola de Belas Artes, e ainda “todos os urbanistas portoalegrenses, com curso de especialização que aceitarem esse cargo” (CMPA, 1948, p. 712). Contaria com a colaboração de um técnico de tráfego e de um sanitarista. O Presidente da Comissão deveria ser responsável perante a Câmara Municipal.

O Projeto de Lei tramitou na Câmara Municipal em janeiro de 1948, e foi rejeitado. Os argumentos do relator da Comissão que analisou o projeto, o Vereador Tasso Vieira de Faria (PTB), centravam-se na existência do Conselho criado por Decreto em 1939, o que lhe conferia legitimidade e legalidade. Alegava o bom andamento dos trabalhos do Conselho e que a criação de outra instância para a elaboração causaria constrangimento “no que tange à competência e idoneidade do Conselho do Plano Diretor” (CMPA, 1948, p. 713). Reconhecia a capacidade dos membros do Conselho os quais eram os “mesmos elementos técnicos e especializados” propostos no Projeto de Lei.

Suas atribuições eram bastante semelhantes às previstas para a Comissão Revisora criada em julho do mesmo ano, por iniciativa do Prefeito Ildo Meneghetti. Já a composição era um tanto distinta. Ambas previam a participação de membros que em



algum momento atuaram no Conselho do Plano Diretor de 1939 a 1945, porém eram bastante distintas entre si. Enquanto a Comissão Revisora era composta predominantemente por entidades de classe diversas, na Comissão de Planejamento Urbano preponderavam representações de formação e de representação dos arquitetos e engenheiros, os quais, advogavam para si a especialidade em Urbanismo.

No início dos anos 1940, Paiva havia retornado de seu período de estudos em urbanismo-planejamento urbano na Faculdade de Arquitetura do Uruguai. A especialização ministrada naquele Instituto de Urbanismo pareceu a Paiva a melhor opção quando a Prefeitura lhe oferecera a oportunidade de realizar curso no exterior, no intuito de qualificar o corpo técnico da Municipalidade. Naquele mesmo período, Demétrio Ribeiro, que viria a ser seu parceiro na elaboração do Anteprojeto de Planificação, estava finalizando sua graduação em Arquitetura naquela Faculdade.

O grande nome do urbanismo uruguaio à época era Maurício Cravotto, que havia coordenado a elaboração do Anteprojeto do Plano Regulador de Montevideú, de 1930. O zoneamento era visto por Cravotto como o principal instrumento de um Plano Diretor. O pensamento europeu, predominante nas ideias do uruguaio, teria contribuído para que Paiva valorizasse o “zoneamento espontâneo da cidade” para traçar as “novas diretrizes urbanísticas” (ALMEIDA, 2004, p. 161). Ainda segundo Maria Almeida, o uruguaio era então “considerado um anarquista humanista”³⁷ que “dava importância à divulgação e à participação de órgãos colegiados na tomada de decisões sobre as questões urbanas” (ALMEIDA, 2004, p. 91).

A assunção de Manoel Vargas (PTB) ao cargo de Prefeito, ainda que breve, criou a oportunidade política para a execução das ideias defendidas pelo grupo técnico liderado por Paiva. O conjunto de peças elaboradas por Paiva e outros, no qual merecem destaque: a Contribuição ao Estudo da Urbanização de Porto Alegre (FARIA e PAIVA, 1938), o Expediente Urbano (PAIVA, 1942); o Anteprojeto de Planificação (PAIVA e RIBEIRO, 1951), bem como a consolidação de uma estrutura técnico-administrativa

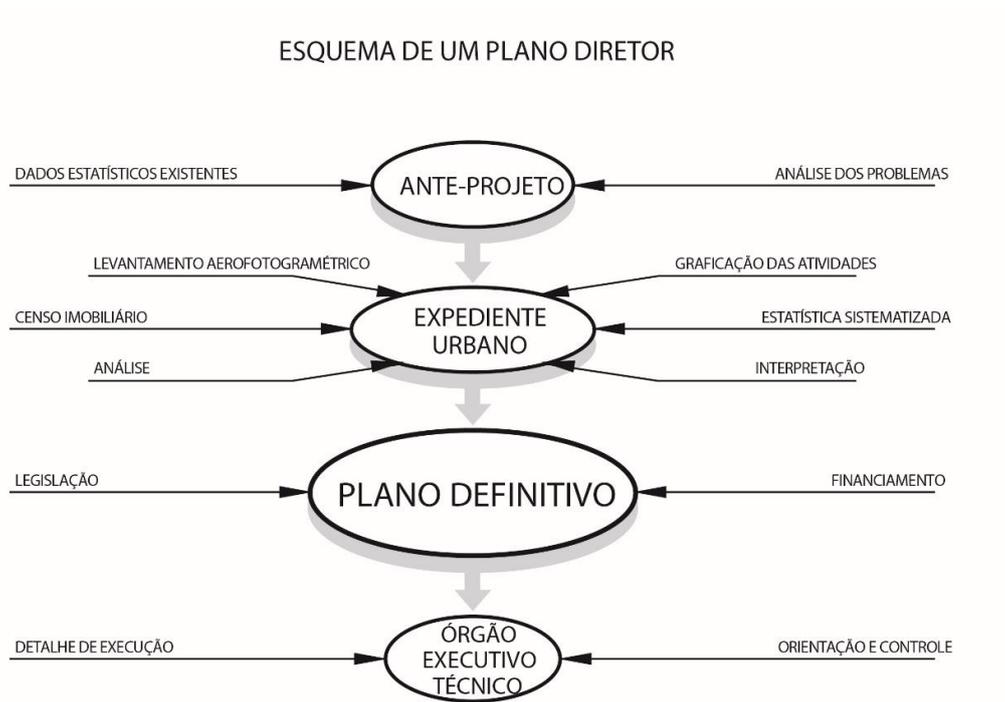
³⁷ Demétrio Ribeiro foi filiado ao Partido Comunista Brasileiro, e Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, tanto no Rio Grande do Sul, quanto Nacional.



eram considerados elementos fundamentais para o urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.

Na Figura 3 se observa a relação entre cada um dos componentes do processo de planejamento proposto por Paiva, influenciado nas diretrizes elaboradas por Cravotto para Montevidéu, em 1930.

Figura 3 - Esquema de um plano diretor, por Paiva.



FONTE: LOUREIRO DA SILVA, 1943, In POZZOBON, 2018.

O urbanismo modernista também teve grande influência para o Plano Diretor de 59. Elaborada em 1933, a Carta de Atenas³⁸ foi o documento fundamental do urbanismo modernista. A primeira tradução teria sido feita pelo Eng. Clóvis Pestana³⁹, em 1945. Em 1948, Carta de Atenas foi publicada na Revista Atenas No mesmo ano, nos anais do II Congresso Brasileiro de Arquitetos, propunha-se a criação de uma comissão de especialistas a fim de desenvolver estudos de planificação com base nos princípios da Carta. (ALMEIDA, 2004, p. 164-165). O urbanismo modernista chegava a Porto Alegre

³⁸ A Carta de Atenas é considerada o documento fundamental do urbanismo modernista. Documento elaborado no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933, na cidade de Atenas, Grécia.

³⁹ Foi Prefeito de Porto Alegre pelo PSD por breve período no ano de 1945.



tanto pela influência uruguaia, quanto pelas relações com os arquitetos do sudeste do país⁴⁰.

Deste modo, parece forte a forte influência dos arquitetos, a partir da experiência uruguaia, na concepção do Plano Diretor de 1959, e no desenho da estrutura administrativa do urbanismo-planejamento urbano na Administração, incluindo também a criação de um órgão colegiado para a tomada de decisão.

A partir da Lei 1.413 de 1955, a Divisão de Urbanismo, órgão da Diretoria de Obras e Viação, tinha como atribuições ligadas diretamente ao Plano Diretor: “confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e outros trabalhos relacionados com o Plano Diretor”, “estudar as possibilidades econômico-financeiras de execução de empreendimentos previstos no Plano Diretor ou com ele relacionados”; “opinar sobre projetos de urbanização de quaisquer glebas de terra situadas no Município, tendo em vista a respectiva legislação e a orientação do CPD”; e “dar pareceres e informações sobre assuntos referentes ao Plano Diretor”⁴¹.

As competências do CPD, por sua vez, eram determinadas pelo Art. 9º da Lei 1.413:

- I – promover a elaboração do Plano Diretor da Cidade, tomando por base, no que respeita ao traçado e zoneamento urbanos, as disposições legais e o projeto já existentes;
- II – promover os estudos necessários ao Plano Diretor ou aos complementares – abrangendo:
 - planta topográfica e cadastral;
 - pesquisas urbanas de caráter físico, social e econômico;
 - zoneamento urbano;
 - plano viário;
 - serviços de saneamento, incluindo os de água, esgotos e limpeza urbana e drenagem de águas pluviais;
 - trânsito e transportes coletivos e de mercadorias;
 - rodovias, aeroportos, estações terminais e questões ferroviárias de interesse para o Município;
 - problemas relativos a núcleos residenciais;
 - saúde pública e higiene;
 - distribuição de centros de produção agrícola e de abastecimento domiciliar;

⁴⁰ Naquele período, o IAB, promotor do Congresso Brasileiro de Arquitetos, tinha departamentos apenas no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

⁴¹ Lei 1.413/55 Art. 84.



distribuição de energia elétrica e gás;
comunicações telefônicas;
distribuição de escolas e hospitais
parques, jardins, campos de esportes, locais de recreação, balneários e paisagismo;
construções particulares e gabaritos de prédios;
legislação relacionada com os assuntos determinados neste item;
quaisquer outros problemas semelhantes que interessem ao Município;
financiamento da realização de planos e de serviços de utilidade pública;
III – aprovar ou rejeitar planos resultantes dos estudos a que se refere o item anterior, inclusive quanto à incidência da contribuição de melhoria, bem como quaisquer outros trabalhos relacionados com o Plano Diretor;
IV – traçar orientação sobre matéria de sua competência, encaminhando à consideração do Prefeito, quando for o caso, os projetos de lei ou de regulamento que se fizerem necessários.
§ único – o CPD, ainda, dentre suas atribuições iniciais, a de promover a elaboração de um anteprojeto de Código de Obras, a ser encaminhado à Câmara Municipal, como subsídio ao cumprimento do que determina o artigo 21 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica.

Cabia ainda ao CPD a função de orientar o titular do Departamento de Obras e Viação na revisão e aprovação de projetos de subdivisão e urbanização de terrenos⁴². Vê-se que o CPD tinha caráter tanto consultivo quanto deliberativo. Quanto às atividades do Plano Diretor e Código de Obras, por sua vez, seu papel era de promoção dos trabalhos, os quais seriam confeccionados e centralizados pela Divisão de Urbanismo. Percebe-se também, nas competências prevista na Lei, o nível do detalhamento dos assuntos os quais devem ser abrangidos pelos estudos do Plano Diretor. Tinha, portanto, um papel assessor na execução dessas atividades, o que indica o caráter técnico que se pretendia dar ao CPD.

Maria Almeida (2004, p. 153-155) e Sílvio Abreu (2006, p. 226-228) afirmam em suas teses de Doutorado, que tanto o CPD quanto a reestruturação administrativa realizada no ano de 1955, eram orientados pelo predomínio da técnica sobre fatores políticos. As relações entre técnica e política (fatores exógenos) no desenho institucional e na atuação do CPD durante seus primeiros anos são analisadas a seguir através dos documentos relativos ao Plano Diretor de 1959 e suas alterações imediatamente posteriores, até 1964.

⁴² Conforme Art. 162, § 3º, alínea a, da Lei 1.413/55, que trata das atribuições dos Chefes de Departamentos.



O texto da Lei de criação do CPD, no Inciso I do Art. 9^a estabelecia-lhe o dever de tomar por base o “traçado e zoneamento urbanos, as disposições legais e **o projeto** já existentes” (grifo nosso). Nota-se que a Lei pontua um projeto específico ao referir-se a “**o projeto**”, e não a projetos, no plural. Essa peculiaridade do texto parece ter passado despercebida a autores (ALMEIDA, 2004; ABREU, 2006), os quais citam o Inciso de forma equivocada, usando o plural, talvez induzidos pelo termo “existentes” usado no plural logo após “o projeto”. A que projeto se refere o legislador de modo tão específico, considerando os diversos projetos ainda em debate no âmbito da Municipalidade?

Mesmo sem se atentarem a essa peculiaridade do texto, esses e outros autores (ROVATI, 2001; NYGAARD, 2005) são enfáticos ao apontar o protagonismo retomado por Paiva a partir de seu retorno a um cargo de relevância, a Subdiretoria de Urbanismo, e com isso a consolidação dos estudos elaborados por ele e por Demétrio Ribeiro nos anos anteriores. Pode-se afirmar, portanto, que “o projeto” existente se trata do Anteprojeto de Planificação elaborado por Paiva e Demétrio, apresentado em 1951 e concluído em 1954.

Paiva assumiria a Divisão de Urbanismo após alguns anos afastado de cargos relevantes (POZZOBON, 2018) na Prefeitura Municipal,⁴³. A menção direta ao projeto já existente demonstra o alinhamento político do Prefeito petebista com Paiva e Demétrio, sobretudo com Paiva, quem, além de comandar a Divisão de Urbanismo, seria o Secretário Executivo do CPD nos seus primeiros anos, uma vez que a Lei determinava a dupla função ao titular da Divisão de Urbanismo.

A composição do Conselho era determinada pelo Art. 20 da Lei, que previa o número de membros, sendo seis funcionários municipais e cinco representantes de entidades públicas e classistas, como é demonstrado na Figura 4, na qual se pode ver também os setores, ou saberes representados no CPD.

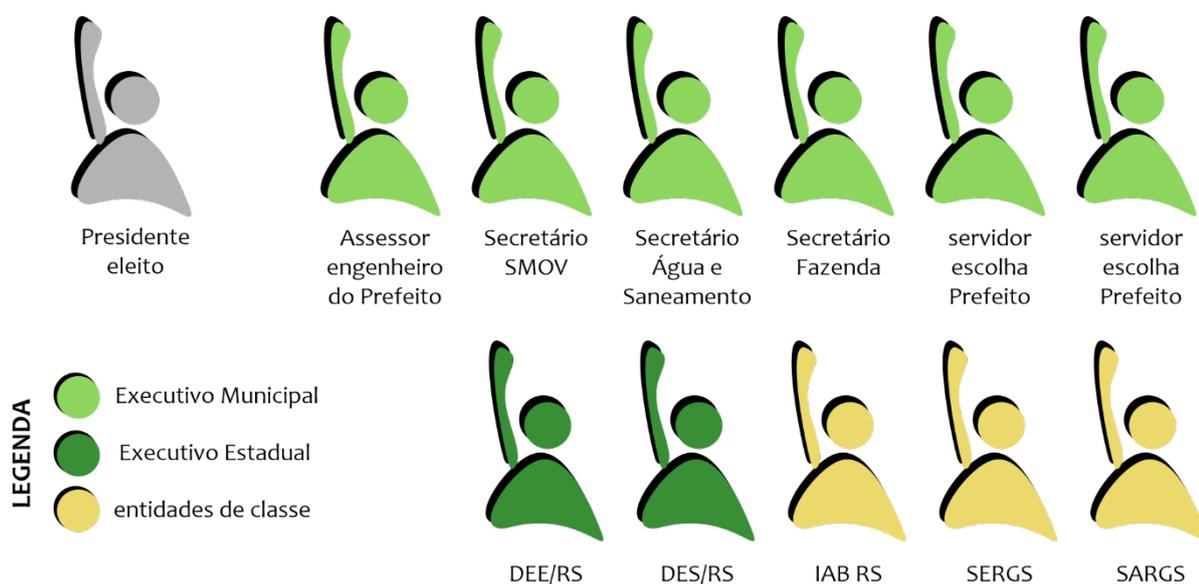
Dentre os membros da municipalidade (denominados membros natos) a Lei incluía os dirigentes do Departamento de Obras, do Departamento de Água e Esgotos,

⁴³ Paiva já havia assumido cargos similares, como a Subdiretoria Geral de Urbanismo na gestão de Loureiro da Silva.



do Departamento da Fazenda, do Assessor Engenheiro⁴⁴, e dois representantes municipais a ser escolhidos pelo próprio Prefeito. As entidades públicas e classistas seriam indicadas por Decreto, a ser publicado em até 90 dias após a vigência da Lei, conforme disposto na Lei, entre aquelas que “pelos técnicas de que tratem ou pelas classes que congreguem, constituem elementos ponderáveis da opinião cidadina” (PMPA, 1955, p. 42). Logo, a técnica era condição para representar a opinião cidadina no CPD, seja pela expertise ou pela representação da classe que representa.

Figura 4 – Composição CPD (1955/1971).



Elaborado pelo autor com base na Lei 1.516, de 2 de dezembro de 1955.

O Decreto 847 de 3 de agosto de 1955 definiu as entidades, sendo: Sociedade de Engenharia (SERGS), Instituto de Arquitetos do Brasil, secção do Rio Grande do Sul (IAB RS) e Sociedade de Agronomia (SARGS) (entre as classistas), o Departamento Estadual de Estatística (DEE) e o Departamento de Engenharia Sanitária (DES) do Departamento Estadual de Saúde (entre as públicas). O Decreto ainda estabeleceu que o CPD seria assessorado por quaisquer entidades classistas não incluídas como membros, e pelas seguintes entidades públicas: Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem,

⁴⁴ Assessor Engenheiro lotado na Secretaria de Governo Municipal, conforme Lei 1413 de 1955.



Viação Férrea do Rio Grande do Sul, Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais, e Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

Logo após a criação do Conselho, em dezembro de 1955, quando o Prefeito era Martim Aranha (UDN)⁴⁵, uma nova Lei estabeleceu algumas mudanças na estrutura administrativa. No âmbito do urbanismo-planejamento urbano, não há implicações maiores que a simples mudança de nomenclatura dos órgãos. As regras e composição do CPD, conforme a Lei Municipal 1.413/55, e decretos e alterações posteriores, todas elas de 1955, são sistematizadas na Tabela 5. Este desenho permaneceu inalterado até 1971.

As atribuições dadas ao CPD aludem àquelas previstas para ambas as comissões propostas em 1948, ou seja, elaborar o Plano Diretor levando em consideração o acúmulo de trabalhos mais ou menos recentes – ainda que houvesse uma disputa tanto técnica quanto política acerca dos trabalhos pretéritos a ser considerados. Já sua composição evidencia a predominância de um campo profissional sobre a pluralidade existente tanto no Conselho de 1939-1945, quanto na Comissão Revisora. Assemelha-se mais ao que pretendia a reprovada Comissão do Planejamento Urbano, qual seja, uma reunião de “técnicos especializados em Urbanismo ou técnicos que trabalhem nessa especialidade”. Todas as entidades classistas presentes no CPD congregavam profissões abrigadas em um mesmo conselho profissional – o Sistema CONFEA-CREA⁴⁶.

⁴⁵ Presidente da Câmara Municipal, comandou o Executivo entre 3 de outubro de 1955 e 1º de janeiro de 1956, quando o eleito Leonel Brizola foi empossado.

⁴⁶ CONFEA/CREA, criado em 1933, reunia engenheiros, agrônomos e arquitetos. A Sociedade de Engenharia, apesar do nome, reunia também arquitetos, os quais eram designados originariamente no Brasil como engenheiros-arquitetos, o mesmo ocorrendo com os agrônomos. Os arquitetos teriam sua entidade profissional exclusiva no Rio Grande do Sul com a fundação do Departamento estadual do IAB em março de 1948.



Conselho do Plano Diretor - CPD - 1955/1971			
Sistematização regras e composição conforme Lei Municipal nº 1.413 de 1955 e alterações posteriores			
Funcionários Públicos (6 membros)	Nomenclatura cfe. Lei 1.413	Conforme Decreto nº 847 de 1955¹	Alterações cfe. Lei 1.516, de 2 de dezembro de 1955.²
	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito
	Diretor Geral de Obras e Viação	Chefe do Departamento de Obras	Secretário da Sec. de Obras e Viação
	Diretor Geral de Serviços Industriais	Chefe do Departamento de Água e Esgotos	Secretário da Sec. de Água e Saneamento
	Diretor Geral de Administração e Controle	Chefe do Departamento da Fazenda	Secretário da Sec. da Fazenda
	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito
Forma de indicação	Membros nomeados diretamente pelo Prefeito		
Entidades públicas e classistas* (5 membros)	Sociedade de Engenharia RS		
	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS		
	Departamento Estadual de Estatística		
	Sociedade de Agronomia RS		
	Departamento de Engenharia Sanitária do Departamento Estadual de Saúde		
Forma de indicação	Membros indicados diretamente por cada entidade, nomeados pelo Prefeito.		
Presidência	Eleito entre seus membros por escrutínio direto e secreto, na primeira reunião a cada biênio. Prefeito Municipal é Presidente de Honra		
Secretaria Executiva	Subdiretor Geral de Urbanismo até a efetivação da reorganização prevista na Lei 1.413/55. Chefe da Divisão de Urbanismo da SMOV, conforme Lei 1.413/55 e Decretos posteriores.		
Assistência Jurídica	Procurador Geral do Município até a efetivação da reorganização prevista na Lei 1.413/55. Assessor Jurídico do Prefeito, conforme Lei 1.413/55 e Decretos posteriores.		
Unidade Administrativa	Ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, com trabalhos centralizados na Divisão de Urbanismo		
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal, facultada a recondução.		
Remuneração	Desempenho da função é gratuito e considerado de relevância para o Município.		
Frequência de Reuniões	Reuniões pelo menos 2 (duas) vezes ao mês - semanal conforme Regimento Interno		
Regimento Interno	Sem previsão em Lei. Foi elaborado pelo Conselho. Aprovado em dezembro de 1955.		

² A Lei 1.413 de 1955 definiu as Diretorias que teriam representação no CPD, enquanto o Decreto 847/55 especificou a que órgão dentro de cada uma das diretorias caberia tal representação.

² Nomenclatura das representações de Funcionários Públicos conforme Lei 1.516, de 2 de dezembro de 1955, que altera Estrutura Administrativa Municipal, sem alterações diretamente ligadas ao CPD.

*O Decreto 847/55, Art. 5º estabelece:

O CPD será assessorado por entidades classistas não incluídas na composição do Conselho e pelas seguintes entidades públicas: Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER); Viação Férrea do Rio Grande do Sul; Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais; Departamento Nacional de Obras de Saneamento; e ainda por todos os órgãos municipais.

Tabela 5 - Sistematização das regras e composição do CMPDDU período 1979/99. Elaborada pelo Autor.



Podemos concluir, portanto, que o Conselho do Plano Diretor de 1955 resulta menos do Conselho de Loureiro da Silva, que das comissões propostas em 1948, sobretudo da Comissão de Planejamento Urbano, a qual, mesmo tendo sido rejeitada na Câmara Municipal em janeiro daquele ano, representaria a gênese da proposta de criação do CPD. Observa-se semelhanças em suas atribuições, ou seja, a função de promover a elaboração de um Plano, e não apenas apreciar o trabalho de um agente externo – Arnaldo Gladosch. A composição do CPD parece de fato evidenciar uma priorização aos quesitos técnicos sobre os políticos, diferente da composição do antigo Conselho, cuja pluralidade visava, como já referido, conferir aos trabalhos de Gladosch uma legitimidade junto às parcelas formadoras de opinião da sociedade portoalegrense. A pluralidade se dava através da possibilidade de reunir entidades assessoras ao CPD.

Tais fatos evidenciam tanto um esmorecimento dos planos elaborados por Gladosch, quanto o protagonismo de Paiva no urbanismo da Prefeitura, sobretudo após a posse de Manoel Vargas. Outro aspecto que parece comprovar essa tese, é a inclusão do Departamento de Economia e Estatística, uma vez que desde a elaboração, junto a Ubatuba de Faria, do Expediente Urbano, em 1942/43, Paiva enfatizava a importância de dados sociais e econômicos.

O CPD parece inaugurar um predomínio profissional na Capital: a dos arquitetos, e isso também pode reforçar esse protagonismo e liderança de Paiva, uma vez que ele era professor do curso de arquitetura, bem como um dos fundadores do IAB, em março de 1948. Mais adiante veremos que de fato o papel dos arquitetos seria preponderante tanto no CPD quanto na Divisão de Urbanismo, ainda que os engenheiros seguissem assumindo os cargos principais na estrutura administrativa.

3.3. PRIMEIROS ANOS

A sessão inaugural do CPD ocorreu no dia 19 de setembro de 1955, e contou com a presença do seu Presidente de Honra (conforme Lei), o Prefeito Manoel Vargas, quem declarou aberta a primeira sessão, e informou os motivos pelos quais o órgão ficara constituído de “um número restrito de membros”, mas lembrou que todas as demais entidades classistas e órgãos públicos poderiam ser convocados quando necessário. A seguir o Prefeito coloca à apreciação do Conselho se era de sua vontade a realização



das eleições para a Presidência, a qual ocorre sob a coordenação do Secretário Executivo, Edvaldo Pereira Paiva.

A composição do CPD se aproximava da paridade entre representantes da municipalidade e entidades externas ao poder público municipal, reservado, porém, ao primeiro grupo a maioria de um membro. A Lei previa a eleição do Presidente do CPD entre seus membros, através de voto secreto. A eleição para a Presidência, realizada na primeira sessão, contou com dois candidatos, ambos representantes da sociedade civil. A eleição foi vencida pelo representante da Sociedade de Engenharia, Eng. Carlos Fett Paiva, com nove votos, contra o representante da Sociedade de Agronomia, Professor Gentil Coelho Leal, com apenas dois votos. Nos anos seguintes, porém, todos os presidentes eleitos seriam representantes da Municipalidade: Eng. Daniel Barnewitz Ribeiro (1957/1959), Eng. Nilton Salgado Pereira (1959), Eng. Walter Haetinger (1959/1963), todos eles titulares da pasta de Obras e Viação.

A nomeação da primeira gestão do CPD se deu através da Portaria 862, publicada em 10 de setembro de 1955, cujos membros são nominados na Tabela 6. Os dois funcionários de livre escolha do Prefeito, Henrique Henkin e Pedro Tassis Gonzales, ocupavam os cargos na Inspeção dos Serviços Públicos Concedidos e no Departamento Autônomo de Transporte Coletivo, respectivamente.

Previsto na Lei a competência do CPD para formular seu próprio Regimento Interno, a tarefa foi delegada ao representante escolhido pelo Prefeito, Bacharel em Direito, Henrique Henkin⁴⁷. Foram cerca de 7 sessões dedicadas à sua apreciação, entre novembro e dezembro de 1955, tendo sido analisadas e aprovadas de forma parcial, capítulo a capítulo, até que na última sessão do ano, foi aprovado na íntegra⁴⁸ e encaminhado para homologação do Prefeito. Bastante suscinto, apresentava inicialmente as atribuições e outras regras já previstas na Lei 1.413, para posteriormente

⁴⁷ Henrique Henkin, Bacharel em Direito, político filiado ao PTB, ocupou diferentes cargos em governos do PTB no Município e no Estado do Rio Grande do Sul. Foi Deputado Estadual pelo PTB de 1959 a 1966. Eleito Deputado Federal pelo MDB, tendo assumido em fevereiro de 1967, foi cassado em 1968, por força do Ato Institucional nº 5, e posteriormente preso e torturado. Com a redemocratização, foi um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista, o PDT.

⁴⁸ Regimento Interno aprovado na última sessão de 1955, realizada em 29 de dezembro. Documento incluído nas atas do CPD. Versão digitalizada do primeiro Regimento Interno consta do Anexo I



abranger as competências do Presidente e do Secretário Executivo, bem como as regras para tramitação e apreciação das matérias de competência do CPD. O primeiro Regimento Interno do Conselho consta do Anexo I, e é analisado a seguir.

Nominata Gestão fundadora do CPD (1955-1957) conforme Portaria 862/55			
		Titular	Suplente
Funcionários Públicos	Assessor Engenheiro	Edvaldo Pereira Paiva	Ernesto Sander
	Secretário da Sec. de Obras e Viação (SMOV)	Alcindo Guanabara Porto Alegre	----
	Secretário da Sec. de Água e Saneamento	Ruben Santos Noronha	----
	Secretário da Sec. da Fazenda	Ítalo Brutto	----
	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito	Henrique Henkin Pedro Tassis Gonzales	Walter Roszanyi Frederico Ernesto Cativelli Filho
Entidades públicas e classistas	Sociedade de Engenharia RS	Carlos Fett Paiva	Werner Schüt
	Instituto de Arquitetos do Brasil RS	Nelson Souza	Carlos Maximiliano Fayet
	Depto. Estadual de Estatística	Elly Ruiz Caravantes	Aldrovando Rosito Guerra
	Sociedade de Agronomia RS	Gentil Coelho Leal	José de Almeida Soares
	Depto. de Eng. Sanitária do Depto. Estadual de Saúde	Mozart Lopes Barcellos	Manoel José de Carvalho Meira
Secretaria Executiva		Subdiretor Geral de Urbanismo	Edvaldo Pereira Paiva
Assessor Jurídico		Diretor da Procuradoria	
Presidente		Carlos Fett Paiva	

Tabela 6 - Nominata da primeira gestão do CPD. Elaborada pelo Autor, a partir de Portaria nº 862/55. PMPA.

O Presidente seria eleito pela maioria absoluta de votos, e lhe era permitida apenas uma reeleição. Entre suas competências: a convocação e direção das sessões, corresponder-se com os demais órgãos públicos em nome do Conselho, e tratar junto ao Prefeito assuntos pertinentes ao funcionamento do CPD. Tinha o voto qualificado em casos de empate nas votações. Ao Secretário Executivo caberia a substituição do Presidente ante seu impedimento, redigir atas, dar publicidade aos atos do CPD, convocar os conselheiros, comunicar-lhes quanto à designação para relatos de processos; e ainda o recebimento de processos, estudos e memoriais, sugestões ou consultas.



O Regimento determinou a realização de reuniões semanais⁴⁹ com duração de três horas, as quais só poderiam ser realizadas com a presença da maioria absoluta dos seus membros. As sessões eram divididas em duas partes: Expediente e Ordem do Dia. Durante o Expediente, além da leitura e apreciação das atas, as quais podiam ser retificadas a pedido de qualquer dos conselheiros, era permitido o uso da palavra aos Conselheiros para fins de comunicação, pedidos de providências ou tratar de assuntos que “por sua natureza” não deveriam figurar na Ordem do Dia.

Já a Ordem do Dia era constituída pelo exame dos trabalhos a cargo do Conselho, e discussão e votação dos relatórios apresentados. Após a leitura dos relatórios e prestados os devidos esclarecimentos, eles seriam postos em discussão pela ordem em que se sentavam os conselheiros, a começar pela direita do relator. A cada conselheiro era permitida no máximo duas falas, exceto ao relator a quem era dado o livre limite de falas. Era previsto o pedido de vista, e as matérias seriam aprovadas por maioria simples de votos. Em caso de reprovação de relatório, seria designado como novo relator o conselheiro que primeiro proferiu tese vencedora.

A distribuição das matérias aos relatores se daria atendendo à especialidade do conselheiro, respeitado o rodízio entre eles. Era prevista a possibilidade de Conselheiro relator dar-se por suspeito para elaboração do relato, caso que seria analisado pelo plenário do Conselho. Posteriormente o Presidente designaria outro relator. Não havia, porém, previsão de arguição de suspeição do relator por outro Conselheiro. Os casos omissos no Regimento seriam resolvidos pelo plenário do CPD, cuja resolução seria incorporada ao mesmo. Ao Presidente competia designar dois membros para apresentar ao Conselho as reformas do Regimento “a qualquer tempo e quando necessário”.

O Regimento Interno possibilitava duas intervenções por cada conselheiro durante a análise de uma matéria parece buscar o equilíbrio entre a liberdade argumentativa e a celeridade na apreciação. Tal limitação, junto à regra para definição da sequência de falas (sequência do assentos na sala) nos parece restringir o potencial argumentativo no

⁴⁹ A Lei .1413/55 determinava a realização mínima de reuniões quinzenais, o Regimento aumentaria, portanto, a frequência de reuniões.



debate das matérias. Por outro, lado, era livre a inclusão de assuntos e pedidos de informações ou encaminhamentos, aumentando assim o poder dos conselheiros na condução dos assuntos.

Não havia uma Mesa Diretiva, mas um Presidente e um Secretário Executivo (cargo indicado pelo Prefeito). Ao Presidente eram reservadas as prerrogativas de definição da Ordem do Dia, sem que o Regimento previsse a sua aprovação pelo plenário e de definir quando poderia haver alterações no Regimento por meio de Resolução, ainda que tal tarefa devesse ser designada a dois conselheiros. As prerrogativas do Presidente não parecem promover uma maior centralização de poder, com exceção desta última.

Os assuntos pautados no CPD em seus primeiros anos eram condizentes com a previsão legal. Desde o primeiro momento foram sendo realizadas apresentações por parte da equipe Divisão de Urbanismo sobre os trabalhos de elaboração do Plano Diretor; encaminhamentos relativos ao Código de Obras, bem como análise e apreciação de matérias atinentes ao urbanismo-planejamento urbano tais como Projetos de Lei em tramitação na Câmara Municipal e outros processos de projetos urbanos.

Já em seus primeiros meses, dava-se início à tarefa de elaboração de um Código de Obras. Na sexta sessão, em 20 de outubro de 1955, foi definida uma comissão a qual deveria ter o caráter eminentemente técnico, composta por 8 membros, sendo, um engenheiro indicado pela SERGS; um arquiteto, pelo IAB; um engenheiro especialista em instalações elétricas e hidráulicas, pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON); um economista, pela Sociedade de Economia (SOCECON); um advogado, pela OAB; um técnico da Diretoria de Obras; um urbanista da Prefeitura; e um médico, pelo Departamento Estadual de Saúde. Observa-se uma maioria da sociedade civil, dentre as quais dois a ser indicados por entidades externas ao CPD – SINDUSCON e SOCECON. Em dezembro de 1958, a proposta de Código de Obras foi aprovada.

Outra atribuição que de fato passou a ser cumprida pelo CPD era a de apreciar Projetos de Lei em tramitação na Câmara Municipal. A título de exemplo, nos primeiros meses foram exarados pareceres a respeito de proposta de urbanização da Avenida Praia de Belas, e outra que tratava das regras para garagens nas edificações.



Em janeiro de 1959 o CPD entregou ao Prefeito Tristão Sucupira Viana (PTB)⁵⁰, os primeiros elementos necessários para Projeto de Lei do Plano Diretor, os quais eram compostos, segundo Ofício 44/59 assinado pelo Presidente Nilton Salgado Pereira⁵¹, pelas plantas do Plano Viário, e a Lei de Urbanização e Zoneamento aprovadas pelo CPD. Anexo ao Ofício, o documento denominado “Considerações Gerais, ou Exposição de Motivos” relatava os procedimentos adotados pelo CPD.

O processo de elaboração e discussão das propostas para o Plano Diretor duraram pouco mais de 3 anos, desde as primeiras sessões do CPD, em setembro de 1955, até janeiro de 1959. Paiva entregou Projeto de Lei ao Prefeito Leonel Brizola em dezembro de 1958, antecipando, assim, o envio formal do CPD, contudo foi somente em janeiro de 1959 que o CPD aprovou o texto final do Projeto de Lei.

Segundo narrado nas Considerações Gerais (PMPA, 1959), foi necessária uma etapa “de contato, de forma mais íntima, com os problemas urbanos (...) pois seus membros eram, em parte, estranhos à Prefeitura”. Resolveu-se debater a proposta em partes utilizando como critério aspectos espaciais, mas cada uma das partes conteriam todos os elementos necessários, “inclusive sua própria legislação”. A prioridade foi dada à área central da cidade, considerada “área de maior crescimento urbano e edílico”⁵².

O Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara Municipal em meados de 1959. Durante todo o semestre de tramitação na Câmara, houve apresentações pela equipe técnica, tanto para os vereadores quanto para entidades da sociedade civil, inclusive algumas que tinham atuado no Conselho de Loureiro, mas não participavam do CPD, a saber: Associação Riograndense de Imprensa (ARI), Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA) e Associação dos Proprietários de Imóveis.

Apesar da lenta tramitação, não parece ter havido maiores oposições ao projeto, o que se evidencia pelo fato de ter sido aprovado por unanimidade. As manifestações

⁵⁰ Vice-Prefeito eleito pelo PTB, assumiu o Executivo Municipal de 31 de dezembro de 1958 a 1º de janeiro de 1960, após o afastamento do Prefeito Leonel Brizola (PTB), eleito Governador.

⁵¹ Secretário de Obras e Viação.

⁵² Ver no capítulo seguinte o mapa com as áreas abrangidas por essa e outras leis subsequentes.



de alguns vereadores corroboram essa constatação. Leônidas Xausa (PDC), vereador de oposição, apontava para a corrida de projetos em tramitação junto à Prefeitura enquanto o projeto do Plano era discutido na Câmara, os quais iriam “tumultuar ainda mais o centro de nossa cidade” (Anais da Câmara de Vereadores, 1959, p. 300-303; apud ALMEIDA, 2004, p. 173). Célio Marques Fernandes (PSD)⁵³, por sua vez, partia em defesa dos projetos do Plano Diretor e do Código de Obras, em junho de 1959:

o fato de um cidadão ser proprietário não quer dizer que ele possa fazer o que bem quer; antes de usar a sua propriedade tem que ver se não vai prejudicar as propriedades lindeiras. Andamos quase que diariamente com este plano, estudando e debatendo, procurando discutir com colegas e poucos se interessam. É um plano de importância enorme, que vai modificar completamente o que está aí de edifícios de mais de trinta andares que não andam devagar como costumeiramente acontece, andam em disparada porque irão ser aprovados antes do plano. (Anais da Câmara de Vereadores, 1959, p. 300-303; apud ALMEIDA, 2004, p. 173).

As manifestações indicam a preocupação dos vereadores de situação e de oposição com o aumento no número de processos de liberação de projetos antes da implementação da Lei, a fim de escapar das novas normas mais restritivas. Após um semestre inteiro, foi a Plenário onde foi aprovado por unanimidade na última sessão do ano, em 30 de dezembro de 1959, na forma da Lei 2.046 de 1959. Na mesma data foi aprovado o Código de Obras, Lei 2.047. Quando da aprovação, Loureiro da Silva já havia sido eleito Prefeito de Porto Alegre, então pelo Partido Democrata Cristão.

Durante os anos seguintes, o CPD seguiu avaliando a implementação do Plano Diretor, e em 1961, após aprovação de trabalhos da Divisão de Urbanismo, então dirigida por Rodolpho Matte, foi encaminhada uma proposta de revisão a qual detalhava o zoneamento de algumas áreas, e das regras em torno do Índice de Aproveitamento. Em dezembro daquele ano, foi aprovada por unanimidade a Lei 2.330.

Naquele mesmo ano foram aprovadas pela Câmara Municipal as Leis 2.020 e 2.021, que tratavam da Taxa de Urbanização e do Fundo Especial para Execução do

⁵³ Célio Marques Fernandes foi eleito vereador pelo PSD, pela primeira vez, tendo sido reeleito mais duas vezes. Em 1964, após o Golpe contra o Governo de João Goulart e a cassação do Prefeito Sereno Chaise (PTB), assumiu a o Executivo Municipal pela ARENA, de 1964 a 1969, tendo sido momentaneamente substituído por Renato Souza (PTB), eleito Presidente da Câmara Municipal, entre abril e junho de 1964.



Plano Diretor, respectivamente. A Taxa correspondia a 50% do arrecadado com o imposto de transmissão de propriedades imobiliárias “inter-vivos”, cujos recursos seriam aplicados no Fundo Especial. Esses recursos seriam utilizados em obras previstas no Plano Diretor, as quais deveriam ser incluídas no orçamento anual enviado à Câmara Municipal pelo Prefeito. A Lei 2.021, estabeleceu mais uma atribuição deliberativa ao CPD, que deveria definir as obras prioritárias entre aquelas listadas pelo Executivo Municipal.

3.4. UM CONSELHO DOS ARQUITETOS?

Os anos que antecederam à criação do CPD foram marcados por uma disputa, por assim dizer, sobre quais teses embasariam o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, se os resultados dos trabalhos de Gladosch, ou o Anteprojeto de Paiva e Demétrio (e seus trabalhos anteriores que lhe serviam de base). O relatório final da Comissão Revisora é um marco importante, ao colocar ambas as teses num mesmo status: trabalhos que não resultavam num Plano Diretor, mas estabeleciam as bases para tal. Um certo consenso parecia surgir: a centralidade do zoneamento como conteúdo fundamental do PD, visto praticamente um sinônimo.

Tal embate entre teses, como não podia deixar de ser, ganhava também viés político e controvérsias junto à opinião pública. A saída de Paiva da Comissão Revisora logo após a publicação de sua manifestação no II Congresso Brasileiro de Arquitetos com duras críticas aos trabalhos da gestão de Meneghetti que pretendia dar andamento às formulações de Gladosch evidencia a repercussão desses embates nas relações entre técnicos e líderes políticos. O relatório da Comissão Revisora, por sua vez, ratificava o entendimento de Paiva quanto à inexistência de um Plano Diretor resultante daqueles trabalhos.

Os planos de Gladosch eram considerados, como já citado, incondizentes com a moderna ciência urbanística. Já a proposta de Paiva, baseada nos cânones da Carta de Atenas⁵⁴ (ABREU, 2006; ALMEIDA, 2004; NYGAARD, 2005) se colocava como portadora

⁵⁴ A Carta de Atenas, aprovada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933, instituía os cânones da cidade moderna. O Anteprojeto de Planificação, de Paiva e Demétrio,



dos fundamentos da modernidade urbana. Além disso, a Carta de Atenas colocava no centro da atuação no urbanismo-planejamento urbano um novo profissional, o arquiteto.

O desenho institucional do CPD também teve forte influência das ideias defendidas por Paiva, um dos líderes da classe dos arquitetos, que vinha galgando passos importantes no sentido de reivindicar para si o protagonismo no urbanismo-planejamento urbano.

Ainda que não tenhamos encontrado evidências concretas do grau de influência de Paiva e desse grupo na elaboração tanto da proposta de estruturação da Divisão de Urbanismo, quanto do desenho do CPD, ou mesmo daquela que nos parece ser o embrião desse desenho – a proposta de Comissão de Planejamento Urbano de 1948 – não há dúvidas que todo esse arcabouço institucional sofreu influência desse grupo.

Os critérios para a composição da Comissão de Planejamento Urbano (Projeto de Lei nº 6 de 1948) apontavam para a necessária especialização técnica, fosse pela prática ou pelo conhecimento acadêmico⁵⁵. A Lei 1.413/55, por sua vez, era um pouco mais ampla, ao determinar que as entidades do CPD seriam aquelas que “pelas técnicas de que tratem” ou pelas “classes que congreguem”, constituíssem “elementos ponderáveis da opinião cidadina”.

Cabe aqui, lembrar que Paiva era professor do Instituto de Belas Artes (IBA), nos cursos de Arquitetura, e de Urbanismo, criado em 1947 como uma especialização dirigida a engenheiros e arquitetos, junto com Luiz Ubatuba de Faria. Além disso, Paiva, como já dito, foi um dos fundadores do IAB no Rio Grande do Sul, junto com Demétrio Ribeiro, entre outros que atuaram no CPD em seus primeiros anos. A significativa presença de profissionais oriundos dessas duas instituições parece confirmar a grande incidência no desenho proposto para o Conselho.

Outros membros da equipe da Divisão de Urbanismo também tinham relações com essas instituições. Da equipe, Francisco Riopardense de Macedo, suplente de

⁵⁵ Projeto de Lei nº6 de 1948, Art 2º estabelecia que a Comissão de Planejamento seria composta por “técnicos especializados em Urbanismo ou técnicos que trabalhem nessa especialidade” (CMPA, 1948).



Paiva na Secretaria Executiva do CPD, e Titular de 1960 a 1961, foi aluno da primeira turma do Curso de Urbanismo do IBA, e sócio; Carlos Maximiliano Fayet, arquiteto, sócio atuante no IAB, compôs a equipe de Paiva, membro do CPD, e suplente da Secretaria Executiva; Roberto Veronese foi Presidente do IAB (1954). Entre os membros do CPD, Aldrovando Rosito Guerra, arquiteto, sócio do IAB, foi membro por mais de dez anos, pelo Departamento Estadual de Estatística do Estado do Rio Grande do Sul; Manoel José de Carvalho Meira, Presidente do IAB (1957/59), atuou por mais de dez anos no CPD, pelo Departamento de Engenharia Sanitária do Estado do Rio Grande do Sul. Nelly Peixoto Martins, membro do CPD pela SERGS, foi aluno da primeira turma do Curso de Urbanismo do IBA, e professor no Curso de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS (MELLO, B., 2019, p.103 e 203).

Na Tabela 7 constam as nominatas dos Conselheiros do CPD entre os anos de 1955 e 1971, ano em que o desenho institucional do Conselho sofreria as primeiras alterações. Não foram encontradas as nominatas entre 1966 e 1971, os primeiros anos da Ditadura Militar.

A partir dessas relações entre membros da equipe ou do CPD e as instituições ligadas ao ensino e à atuação profissional dos arquitetos, percebe-se não se tratar apenas de um esforço pessoal de Paiva, mas de toda uma categoria que recentemente havia consolidado um espaço institucional exclusivo, ao criar, em 1948, o Departamento estadual do IAB. No mesmo ano foi realizado o II Congresso Brasileiro de Arquitetos em Porto Alegre, motivado justamente por alguns propósitos: estimular a criação de uma faculdade de arquitetura, e o desenvolvimento da arquitetura e do urbanismo modernos na principal capital do sul do país, que já figurava entre as pioneiras a partir do Plano de Melhoramentos de 1914, e contava com dois cursos de arquitetura na mesma instituição, a UFRGS.

Sobre essa “predominância disciplinar”, Nygaard afirma:

a doutrinação exercida pelo positivismo lógico, pelo cientificismo e pelo urbanismo modernista construiu na mente dos urbanistas a ideia de que apenas eles seriam capazes de apontar e ‘curar’ os ‘males’ da cidade e orientá-la para um futuro onde a população seria mais feliz e teria maior bem estar. (...) No entanto, supor que o urbanista, apenas com a sua experiência e seu conhecimento particular, assentado sobre os ditames do urbanismo



modernista possa interpretar adequadamente o já instituído pela comunidade para torná-lo visível, é uma hipótese por demais simplificadora (...). (NYGAARD, 2005, p. 193).

Nominatas Conselheiros CPD – 1955/1971							
Gestão bienal do CPD	Assessor Engenheiro	Diretor Geral de Obras e Viação	Diretor Geral dos Serviços Industriais	Diretor Geral de Administração e Controle	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito		
Gestão bienal do CPD	Assessor Engenheiro	Secretário da Sec. de Obras e Viação (SMOV)	Secretário da Sec. de Água e Saneamento	Secretaria da Fazenda	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito		
1955-1957	Titular	Edvaldo Pereira Paiva	Alcindo Guanabara Porto Alegre	Ruben Santos Noronha	Ítalo Brutto	Henrique Henkin	Pedro Tassis Gonzales
	Suplente	Ernesto Sander				Walter Roszanyi	Frederico Ernesto Cattivelli Filho
Gestão bienal do CPD	Assessor Engenheiro	Secretário da Sec. de Obras e Viação (SMOV)	Secretário da Sec. de Água e Saneamento	Secretário da Fazend	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito		
1958-1959	Titular	Edvaldo Pereira Paiva	Daniel Barnewitz Ribeiro	Mário José Maestri	Ítalo Brutto	Henrique Henkin	Pedro Tassis Gonzales
	Suplente	Francisco Riopardense de Macedo				Walter Roszanyi	Frederico Ernesto Cattivelli Filho
1960-1961	Titular	Walter Haetinger	Daniel Barnewitz Ribeiro	Julio Rubbo	João de Deus Vaz da Silva	Carlos Maximiliano Fayet	Nilo Miranda Ruschel
	Suplente						
1962-1963	Titular	Ernesto Sander	Daniel Barnewitz Ribeiro	Julio Rubbo	Ítalo Brutto	Carlos Maximiliano Fayet	Luiz Mello Guimarães Filho
	Suplente						
1964-1965	Titular	Ernesto Sander	Daniel Barnewitz Ribeiro	Julio Rubbo	Ítalo Brutto	Carlos Maximiliano Fayet	Luiz Mello Guimarães Filho
	Suplente						

Tabela 7 - Composição CPD – 1955 – 1971 – não foram encontrados Atos de nomeação de 1966 a 1971. Elaborado pelo Autor a partir de Boletins de Pessoal PMPA (1955-1971).

Estávamos diante de uma categoria profissional que reivindicava para si o protagonismo na condução das atividades, as quais deveriam ser desenvolvidas sob o predomínio da técnica e da ciência do urbanismo, ou seja, do desenho do artefato, da “forma física e visível ao que a comunidade instituiu de forma social” (VERONESE, 1959,



p. 11, apud NYGAARD 2005, p. 193). O plano era defendido como representação do interesse público, como um “patrimônio do povo de Porto Alegre”, a ser preservado por seus representantes “da pressão de interesses particulares que eventualmente procuram deturpar ou impedir sua aplicação” (VERONESE, 1959, p. 16, apud NYGAARD, 2005 p. 193).

Parece haver um consenso entre autores Nygaard (2005), Abreu (2006), Almeida (2004) e Rovati (2001), sobre essa reivindicação dos arquitetos, bem como do caráter cientificista que se consolidava na prática do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre ao final da primeira metade do século XX. Essas características se estenderam, à configuração do desenho institucional do CPD.

Os autores também são uníssonos ao apontar as constantes e potentes reivindicações dos setores da construção civil e imobiliário contrários à regulação do uso do solo resultante do zoneamento do Plano Diretor de 1959. No campo político, naquele período em que a democracia era ainda bastante restrita, haveria outras forças aptas a contrapor as pressões dos setores produtivos além dos setores técnicos?

Em 1955, ainda era relativamente recente a Constituição de 1946, a qual inaugurava uma nova democracia brasileira. Com a reabertura do Congresso Nacional em 1933, foi instituída a Constituição de 1934, a primeira a expandir o direito ao voto às mulheres. O voto não era obrigatório para elas, e as mulheres casadas ficavam subordinadas à permissão dos maridos.

Aos negros, desde a Constituição de 1824, era concedido o direito ao voto, à época aos negros libertos, contudo, em 1881, a Lei Saraiva⁵⁶ passou a proibir o voto dos analfabetos num período em que quase não existiam escolas públicas. Anos antes da abolição, já se excluía de véspera a participação dos negros nas eleições, em sua grande maioria escravizados e analfabetos, além de uma grande porção da população branca ou mestiça.

⁵⁶ A Lei Saraiva, Decreto nº 3 029, de 9 de janeiro de 1881.



As Constituições de 1934, 1937 e 1946 mantiveram tal proibição, o que restringia a participação de mais da metade da população nas eleições. Nos anos 1950, a taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos era pouco acima de 40%. Entre negros e pardos, essa taxa caía para cerca de 20 e 30% respectivamente. Entre mulheres, esses índices eram ainda menores.

Outro aspecto a ser observado é o do associativismo existente na Porto Alegre dos anos 1950. Em 1951 existia pelo menos uma associação deste tipo, a Associação dos Moradores da Vila do IAPI (AMОВI), e em 13 de setembro de 1959 foi fundada a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros, a FRACAB (LOCKS, 2015, p. 16). Rosemary Brum aponta, por um lado a expansão do capitalismo na produção do espaço construído, e por outro a criação das primeiras associações de bairro em luta por serviços públicos (FERRETTI, 2001, p. 36).

Para Demétrio e Paiva, era importante o envolvimento da sociedade para a consolidação do urbanismo-planejamento urbano, contudo sua visão de participação era de caráter instrumental. Para eles, a elaboração do Plano Diretor é “obra técnica”:

A sua aplicação na prática, é essencialmente, obra das autoridades, com o apoio da população. Daí a necessidade de ser o Plano Diretor apresentado por etapas, permitindo a sua discussão e análise por parte da população da cidade que, somente assim, poderá interpretá-lo e julgar de sua conveniência e utilidade (...) (RIBEIRO e PAIVA, 1945, p. 26).

Para eles, “em todos os aspectos do urbanismo é de alto valor a cooperação espontânea da população” sem o qual “um Plano Diretor dificilmente logra ter um alcance prático” (RIBEIRO e PAIVA, 1945, p.42). A visão dos dois urbanistas fundamentais daquele período em Porto Alegre, é de reconhecimento da importância da população, contudo, limitada à fase de aplicação do instrumento Plano Diretor, e de forma espontânea. Isso vai ao encontro das manifestações de Veronese, destacadas por Nygaard (2005) e Abreu (2006), pois o Presidente do IAB à época convocava a opinião pública a apoiar a proposta do Plano Diretor, obra técnica pronta, elaborada pela Divisão de Urbanismo, aprovada pelo CPD, e encaminhada à Câmara Municipal para apreciação dos representantes políticos.



3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CPD

Se por um lado é possível considerar que o CPD deve sua existência ao Conselho criado por Loureiro da Silva, que fundou uma cultura de reunir a sociedade civil e instituições públicas, por outro, suas características gerais resultam de outras iniciativas posteriores, com destaque para o Projeto de Lei nº 6 de 1955. Seu desenho institucional é marcado pela predominância de saberes profissionais restritos ao campo do urbanismo-planejamento urbano, e por competências deliberativas e consultiva. Isso lhe conferiu um caráter de órgão de assessoria e, ao mesmo tempo, de controle social dos trabalhos da Divisão de Urbanismo e de outros órgãos relacionados.

Tais características teriam sido determinantes para a condução dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de 1959, uma vez que a participação restrita a técnicos contribuiria em muito para a construção de consensos acerca das propostas elaboradas pela Divisão de Urbanismo. Durante seus primeiros quatro anos o CPD ocupou-se da tarefa de elaboração do Plano Diretor, tendo realizado momentos de formação, de debates, divergência, bem como de proposição, como apontam as atas e a literatura. A elaboração do Código de Obras, por sua vez, foi objeto de uma comissão específica, constituída pelo Conselho, incluindo membros externos, o que demonstra o uso desse instrumento previsto no desenho institucional.

O contexto social econômico e político na Porto Alegre dos anos 1950 era composto, por um lado, pela expansão do capital produtivo e financeiro o qual reivindicava regras urbanísticas menos rígidas, e por outro a ausência de organização nos setores comunitários. No país preponderava uma visão elitista de política, na qual o próprio direito ao voto era bastante restrito, uma vez que menos da metade da população geral era alfabetizada, condição para o exercício do voto.

Considerando que nos anos 1950 eram recentes as iniciativas de criação de associações de moradores, eram raras as forças políticas no âmbito da sociedade civil capazes de promover um contraponto na correlação de forças com os setores produtivos. Papel desempenhado, de algum modo, pelas entidades de classes afins ao urbanismo-planejamento urbano cuja ação política se embasava na reivindicação do caráter técnico da tomada de decisão sobre o desenvolvimento urbano. Neste sentido,



não seria um tanto anacrônico afirmar o caráter autoritário dessa posição classista? Afinal, a ampliação da pluralidade possível à época não estaria delimitada à inclusão de representantes das forças produtivas (setores do comércio, da indústria, imobiliário e da construção civil), o que poderia conduzir à tomada de decisão embasadas em interesses empresariais específicos?

De qualquer modo, pode-se concluir que o CPD era uma instituição participativa resultante do pensamento político elitista vigente à época, constituída a partir da ideia do que, hoje, poderíamos chamar “discurso competente” (CHAUÍ, 1982), ou seja, o discurso do predomínio da técnica era em si um ato político, e nesse jogo, os saberes profissionais entram reivindicando a racionalidade, a objetividade do urbanismo-planejamento urbano como ciência. Para contrapor as resistências das elites econômicas à instituição dos instrumentos urbanísticos, construiu-se o discurso da competência técnica como condição para o adequado desenvolvimento da cidade. Como veremos, tal visão se consolidaria pelas décadas vindouras tanto no âmbito do CPD quanto em outros aspectos institucionais do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.

No Ofício entregue ao Prefeito em 1959, o CPD apontava também que foram levadas “em estrita conta, os projetos existentes” (inclusive as normas de alinhamentos e de altura)⁵⁷, mas “efetuando as necessárias modificações e correções” (PMPA, 1959, p. 2). Sobre os estudos denominados de “Plano Diretor”⁵⁸ apresentados pela Comissão Revisora, informam ter sido objetos de “diversas modificações, algumas de caráter radical, pois seu valor legal é controvertido (...) e muitas das soluções nele constantes foram consideradas inadequadas, em seus aspectos econômicos e urbanísticos” (PMPA, 1959, p. 2).

⁵⁷ Decreto 313 de 1944, e Lei 1.167 de 1953 respectivamente.

⁵⁸ As aspas constam do próprio documento.



4. O CMPD: ANOS DE TECNOCRACIA DE CHUMBO

Nos anos seguintes o CPD encarregou-se das atribuições determinadas pela legislação de 1955, e durante o desenvolvimento dos trabalhos de detalhamento do Plano Diretor, analisou e aprovou as propostas elaboradas pela equipe de Urbanismo da SMOV, já não mais liderada por Edvaldo Pereira Paiva, que se aposentou após entregar o “Plano Diretor completo” e o “novo” Código de Obras, ao então Prefeito Leonel Brizola.

Em dezembro de 1961 foi aprovada a Lei 2.330, a qual substituiu a Lei 2046 de 1959 como a lei-base do Plano Diretor. Nos anos seguintes, marcados já pela ascensão do Regime Militar, seriam desenvolvidos os trabalhos para que o Plano viesse a regular o uso e ocupação do solo em toda a extensão territorial do Município, através de Decretos datados de 1964, 1967, 1972 e 1975, como pode ser visto na Figura 5.

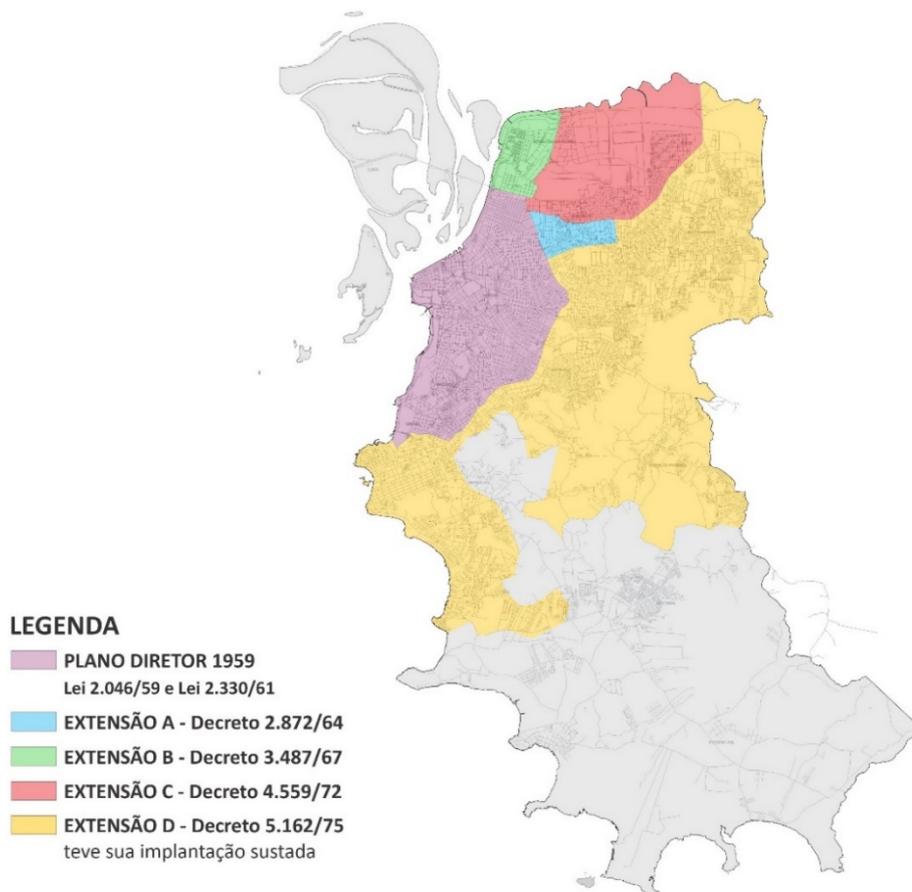
O Regime Militar iniciado com o Golpe de 1964, impactou a política urbana brasileira e, por consequência, também o urbanismo-planejamento urbano no âmbito do Município de Porto Alegre. Seus efeitos se estenderiam desde a estrutura técnico-administrativa até o próprio desenho institucional do CPD, e finalmente sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o PDDU, de 1979.

A acelerada urbanização brasileira resultante do estímulo à industrialização brasileira promovida na Era Vargas (1930-1945), colocou a política urbana, e em especial a questão da moradia, como fatores centrais para o desenvolvimento econômico e social do país. A Constituição Federal de 1934 (Art. 113, § 17) instituía a ideia da função social da propriedade, inclusive a urbana. Previa também a possibilidade de cobrança de contribuição aos proprietários de terras pelas melhorias advindas de investimentos públicos que resultassem em valorização imobiliária. Essas prerrogativas foram mantidas na Constituição de 1946, que marcava o fim do Estado Novo ⁵⁹.

⁵⁹ **Constituição Federal de 1934: Art. 113, § 7º** - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso



Figura 5 - Mapa do Plano Diretor de 1959 e suas extensões posteriores.



Elaborado pelo Autor. Fonte: NYGAARD, 2005, p. 185, (Base cartográfica anos 2000, fonte: PMPA).

Já nos anos 1960, as reformas estruturais propostas pelo Presidente João Goulart, incluíam de modo central a questão do acesso à terra, por ele considerada “o mais gritante” dos “obstáculos ao desenvolvimento”. Para ele:

a Reforma Agrária é uma ideia-força irresistível, que não pode ser protelada, pois sua urgência e necessidade estão na consciência de todas as camadas da população. A estrutura agrária predominante no País constitui enorme entrave ao nosso progresso econômico e social. (...) Grande parte da população do

de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Art 124 - Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria.

Constituição Federal de 1946:

Art 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;



campo está submetida a precárias condições de vida sem que se lhe dê a oportunidade de usar a sua capacidade de trabalho em benefício próprio. (GOULART, 1963, p. 10).

As questões habitacionais e urbanas também ganharam espaço na agenda de Jango, dada a “intensa fase de urbanização”, e grande crescimento urbano que “se faz desordenado, de maneira indiscriminada e, por vezes, caótica”, de modo que o “operariado classificado das cidades e amplos setores da chamada classe média sofrem, também, com a ausência de condições adequadas à habitação do homem civilizado” (GOULART, 1963, p. 135). Criticava o caráter predatório da exploração imobiliária, frente à qual seria fundamental uma legislação reguladora:

A todos os fatores que agravam o problema habitacional, cumpre acrescentar uma exploração imobiliária das mais vorazes. A técnica, colocada a serviço exclusivo dos aspectos predatórios da especulação imobiliária redundou, antes, em prejuízo social(...) (GOULART, 1963, p. 135-136)

(...) a falta de uma legislação reguladora tem permitido que a indústria de construção se transforme presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres da população. (GOULART, 1963, p. 11).

Para Jango (1963, p. 136) a questão habitacional “se constitui em um dos problemas mais graves, que não comporta, contudo, solução a curto prazo”. Aponta que nem mesmo as duas grandes potências do mundo bipolar da Guerra Fria tinham solucionado a questão:

mesmo nos Estados Unidos da América, país de mais elevada renda do mundo, dezenas de milhões habitam em condições precárias. A União Soviética ainda não conseguiu debelar o seu “déficit” habitacional, não obstante dois planos septenais de construção intensiva. (GOULART, 1963, p. 136)

Goulart, por fim aponta a reforma urbana e os planos como meios para dar início ao processo:

Medidas objetivas deverão ser tomadas, a partir de agora, para evitar que, em futuro próximo o “déficit” habitacional possa comprometer os benefícios do desenvolvimento, cujo objetivo só pode ser a valorização do homem. (...) Devo submeter à aprovação do Congresso Nacional, dentro em breve, o projeto-de-lei de reforma urbana, que constituirá o primeiro passo para a formulação em novas bases para os problemas da habitação e, particularmente, para questão da moradia popular. (...) Paralelamente, o Governo está procedendo ao estudo



da legislação existente sobre a matéria, visando a propor normas básicas para a elaboração de planos regionais e urbanos que possibilitem corrigir muitas das distorções no crescimento das comunidades. (GOULART, 1963, p. 136-137)

Nota-se a confluência entre a necessidade de regramento do uso da terra urbana, de políticas habitacionais e planos municipais e regionais, como instrumentos para promoção de um desenvolvimento urbano capaz de distribuir à população os bônus do desenvolvimento econômico, e para o controle da exploração da terra urbana com fins especulativos.

Alguns anos antes, havia sido promulgada em Cuba, a *Ley de Reforma Urbana*, de 14 de outubro de 1960. Considerada um marco na transição da Revolução Cubana do reformismo para o socialismo (FERNANDES, 2019, p. 76-77), a Lei criou uma série de dispositivos para a garantia da moradia como direito familiar (Artigo 1º). Entre eles, a expropriação de imóveis com ou sem indenização, a transferência da propriedade de moradias de aluguel a seus moradores, a proibição de aluguel ou arrendamento, soluções para os bairros pobres, utilização de imóveis desocupados, o controle por conselhos nacional e provinciais de reforma urbana, entre outros. Cuba trazia para o ambiente urbano as bandeiras reformistas da luta agrária e anti-imperialistas que guiaram sua Revolução:

ao nomear a reforma como urbana, inaugura-se uma nova modalidade de designação do processo reformista, na qual a cidade tem papel protagonista, sem abandonar, no entanto, seus vínculos com o campo. Assim a reforma urbana passa a congrega diversas das problemáticas anteriores – nomeadas, por exemplo, como reforma social, reforma fundiária, reforma da habitação (...). (FERNANDES, 2019, p. 77).

A ideia de uma reforma urbana promovida em Cuba ganhou rapidamente espaço na pauta urbana de outros países, através de instituições internacionais, entre elas a União Internacional de Arquitetos (UIA) e a Federação Panamericana de Arquitetos (FPAA), cuja representação nacional se dava através do IAB. O Brasil foi um dos primeiros países a incorporar tais ideias (FERNANDES, 2019).

Entre os dias 27 de setembro e 3 de outubro de 1963 foi realizado em Cuba o VII Congresso da UIA. Para sua Assembleia Geral, a participação dos arquitetos no



planejamento regional era sua “responsabilidade técnica e social”. Entre suas resoluções acerca da moradia aprovadas pela Assembleia Geral da UIA, destaca-se:

A solução básica do problema da moradia para as grandes maiorias da população só pode se dar mediante uma mudança fundamental das condições sociais e econômicas que atualmente prevalecem principalmente nos países subdesenvolvidos.

A eliminação da especulação da terra através da propriedade pública facilitará a criação de comunidades urbanas e rurais eficientemente organizadas e arquitetonicamente planejadas (...).

Enquanto a construção de moradias e seus serviços estiver sujeita a condições mercantilistas, as cidades se manterão nas condições de segregação e estratificação em classes sociais (...).

A solução do problema da integração social não é, portanto, resultado exclusivo do desenho arquitetônico da unidade de vizinhança, mas depende fundamentalmente das estruturas realizadas por vias econômicas, políticas e sociais.

De todo modo, os investimentos em moradia e seus serviços deveriam ser adequados às necessidades ou mudanças previstos nos planos de desenvolvimento em equilíbrio justo em relação aos investimentos totais. (UIA, 1963, apud DORFMAN, 2013, p. 145).

Meses antes, em Petrópolis, Estado da Guanabara, ocorreu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), por iniciativa do Instituto de Arquitetos do Brasil em parceria com o Governo Federal através do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), órgão ligado ao Ministério do Trabalho. Consolidou-se ali uma série de propostas posteriormente integradas às reformas de base propostas por João Goulart, como destaca em sua última Mensagem ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1964:

No que diz respeito ao exame do problema para a definição de princípios que deverão orientar a ação do poder público no âmbito nacional, cumpre citar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (...) cujas conclusões constituíram subsídio valioso para a fixação dos rumos que o Governo pretende imprimir a esse setor (...). (GOULART, 1964, p. 199-200).

O SHRU foi um marco histórico desse movimento constituído nas décadas de 1950 e 1960, liderando por arquitetos e urbanistas, em uma “aliança formada entre diversos campos políticos, profissionais e de conhecimento” em torno do “campo da reforma urbana” (FERNANDES, 2019, p. 66) em que:

arquitetos, sociólogos, engenheiros, economistas, advogados, assistentes sociais, médicos, líderes estudantis e sindicais, vindos de todos os pontos do



país, congregaram-se durante uma semana para estudar e debater os mais dramáticos aspectos da crise brasileira de habitação (...). (IAB, 1963, p. 17).

Para Fernandes, o Seminário consistiu em uma:

problematização coletiva e confluyente da cidade como espaço de vida a ser equacionado na perspectiva da “democracia e da justiça social” (IAB, 1963, p.19), por meio da atuação de lideranças, profissionais e instituições de diferentes tipos, históricos e horizontes (...) indicando a polarização que a questão urbana assumiria a partir de então seja na perspectiva técnica, seja na perspectiva política. Assim, **tendo a cidade como epicentro, estava em curso um movimento imantado por possibilidades de transformação social e política que buscavam superar as profundas injustiças e desigualdades** a que estava submetida grande parte da população. (FERNANDES, 2019, p. 93, grifo nosso).

Vê-se, portanto um alinhamento entre projeto político e ideias urbanas promovidas por técnicos e estudiosos da área da arquitetura, do urbanismo, entre outros. Esse alinhamento, contudo, seria interrompido pelo Golpe Militar de 1964, de modo dramático a implementação das propostas progressistas para o desenvolvimento urbano brasileiro consolidadas no SHRU. A ruptura político-institucional seria marcada pela legitimação de uma tecnocracia por parte dos governos militares, cuja ascensão se consolidaria logo nos primeiros anos da Ditadura, os chamados Anos de Chumbo.

Esse percurso foi não apenas longo e complexo, mas também marcado pela ruptura política de 1964; carrega consigo todo o significado político das ações dos governos militares em relação ao que havia sido debatido sobre habitação e reforma urbana antes do golpe. O que fizeram os governos militares com o suporte da **tecnocracia federal** foi subjugar uma concepção política de planejamento urbano como campo de ação que poderia reverter o profundo quadro de exclusão social e espacial que já vigorava na década de 1960. (FARIA, 2019, p. 59. grifo nosso).

Algumas das propostas construídas a partir do SHRU contudo, seriam incorporadas pelo Regime Militar, essencialmente aquelas que “não entravam em choque com o caráter conservador do Regime” (BONDUKI e KOURY, 2007). No Documento Final, a proposta de número três tratava da criação de um órgão central para execução das políticas de Reforma Urbana e Habitação, ao qual estaria subordinada a Caixa Econômica Federal, como órgão financiador, a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação (IAB, 1963, p. 20-21). A criação do Banco Nacional de



Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)⁶⁰ pode ser considerada um desdobramento, ainda que deturpado dessas propostas

De fato, uma das primeiras ações do ditador General Humberto de Alencar Castelo Branco foi a criação dos dois órgãos. Segundo Souza (1974), a intenção do Regime era o de angariar apoio popular, o que se evidencia por trecho da carta da Deputada Sandra Cavalcanti (UDN/RJ):

(...) nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuar de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas (Sandra Cavalcanti, 18 de abril de 1964, apud SOUZA, B., 1974, p. 157)

A Deputada, que havia atuado como Secretária de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro, no Governo de Carlos Lacerda, se tornaria a primeira Presidente do BNH (1964/1965), órgão concebido por ela, no Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), junto com empresários organizados no Sindicato de Indústrias da Construção Civil do Rio de Janeiro. A política instituída a partir de então não tinha a habitação como prioridade, tampouco era reconhecida como um direito.

O BNH era subordinado ao Ministério do Interior que “se tornou a terceira pasta de atuação privilegiada dos empreiteiros, atrás apenas das pastas de transporte e de energia” (FELDMAN, 2019, p. 115). Novos atores institucionais ganham espaço junto aos governos, em especial aqueles que financiaram ou aportaram outros tipos de recursos para consolidação do Golpe Militar de 1964.

O SERFHAU, por sua vez, substituía a Fundação da Casa Popular, e tinha entre suas atribuições previstas em Lei de 1964, no campo do urbanismo-planejamento urbano, a prestação de assistência técnica a Estados e Municípios, estabelecer normas técnicas para elaboração dos Planos Diretores. A Lei exigia ainda a adequação por parte dos municípios de seus códigos de obras, projetos e planos habitacionais às normas a serem definidas pelo órgão para que pudessem aceder a recursos federais.

⁶⁰ Criados pela Lei Federal 4.380 de 21 de agosto de 1964.



A partir do Decreto 59.917, de 1966, o planejamento local integrado se consolidaria como ideia hegemônica em nível federal, o qual deveria ser seguida por todos os municípios, e o SERFHAU seria a entidade “elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado”, entendido como “o que compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional” (BRASIL, 1966).

O mesmo Decreto criava o Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado, destinado a prover recursos para financiamento de planos e estudos através do BNH, ou de instituições financeiras nacionais ou ainda de entidades internacionais ou estrangeiras. O financiamento só poderia ser aplicado na elaboração de planos, vedada a sua aplicação em gastos administrativos dos organismos locais de planejamento. O Decreto também determinou que a execução de planos e outros serviços relacionados ao urbanismo-planejamento urbano deveriam ser delegados a entidades públicas ou privadas. O Decreto demandava ainda a criação de órgãos exclusivos para o planejamento.

Propunha o financiamento de consultorias privadas no âmbito do urbanismo-planejamento urbano, o que levou inúmeros profissionais a criarem suas empresas, em sua grande maioria arquitetos e urbanistas. Para Feldman, a atuação dessas empresas não se atinha a ações específicas, mas a uma “atuação irrestrita visando abrir oportunidades de trabalho nas empresas como estratégia de ativação da economia do BNH” (FELDMAN, 2019, p. 124).

A autora aponta ainda para uma mudança fundamental na atuação profissional em consequência do planejamento integrado. A partir de cursos de pós-graduação financiados pelo SERFHAU, se constituiu uma nova concepção de profissional, conduzida por professores ligados a universidades dos Estados Unidos, e consultores da Organização dos Estados Americanos (OEA). Era marcada pela multidisciplinaridade (matemática, estatística, economia, sociologia, demografia), pelo estudo de diferentes níveis (“o sistema nacional urbano-regional e o nível intra-urbano-metropolitano”), e pela “preparação de quadros técnicos para a formulação de políticas, criação de métodos e avaliação de estudos aplicados” (FELDMAN, p. 124). Para Feldman, essa reconfiguração formou um novo perfil de profissional: o planejador, e era um subproduto



do “divórcio entre habitação e urbanismo” provocado pela política dos governos militares.

No caso do Rio Grande do Sul, o SERFHAU, mesmo tendo instalado ali uma de suas quatro Coordenadorias Regionais, parece ter tido uma atuação menos intensa, ao menos de modo direto. Foram financiados pelo SERFHAU 127 planos diretores em municípios do Nordeste do país até outubro de 1973, e na região sul, foram apenas 33. Para Célia Ferraz de Souza (SOUZA, C., 2019, p. 320) tal fato se deve à atuação da Secretarias de Obras Públicas (SOP) que já cumpria o papel de assessoria e financiamento junto aos municípios no âmbito do urbanismo-planejamento urbano. Segundo a autora, entre 1964 e 1972 a SOP financiou 41 planos diretores. Um dos motivos para essa reduzida atuação do SERFHAU pode se encontrar no fato de que enquanto o empréstimo federal aos municípios envolvia juros altos, o financiamento da SOP não previa retorno financeiro por parte dos municípios.

Segundo Souza e Tochetto (2019, p. 18), a década de 1970 marcou um período de transição entre o que definem como “planejamento urbanístico”, para o planejamento integrado, representado por uma “reestruturação do planejamento e por um plano voltado mais à definição de processo de planejamento do que a obras, como fora o Plano de 1959”, e essa “transição (...) trouxe transformações no plano físico e na estrutura do plano diretor e da administração municipal” (SOUZA, C.; TOCHETTO, 2019, p. 19). Essa transição também foi incorporada pela SOP, uma vez que “a secretaria foi incorporando, de forma gradual, os princípios do planejamento urbano integrado e a metodologia do SERFHAU” (SOUZA, C., 2019, p. 321).

O Golpe de março/abril de 1964 levou à cassação do Prefeito Sereno Chaise (PTB), empossado em janeiro daquele ano. O Presidente da Câmara, Célio Marques Fernandes (ARENA), assumiria a Prefeitura pelos próximos anos, até que em 1969, já no período mais duro do Regime, Telmo Thompson Flores (ARENA) inauguraria uma sucessão de prefeitos nomeados até 1988.



Sob a gestão de Thompson Flores⁶¹, foi aprovada uma nova Lei Orgânica, em 1970, da qual constava três artigos sobre conselhos municipais (Art. 92 a 94). Segundo a L.O. os conselhos eram “órgãos de cooperação governamental” cuja finalidade era “auxiliar” a Administração na “orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência” (PMPA, 1970). Ou seja, vê-se aí uma restrição do caráter deliberativo dos conselhos, expressa pelas palavras “cooperação”, “auxiliar”, “orientar”, “interpretar”.

A L.O. determinava que as atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação e duração de mandatos dos titulares e suplentes seriam definidas por lei específica, respeitada a previsão de número ímpar de conselheiros. Neste sentido, os conselhos ganhavam maior grau de institucionalidade, pois até então, a legislação determinava que muitas dessas regras seriam determinadas por Decreto.

Em dezembro de 1971 foi sancionada a Lei Municipal 3.607, que “cria e disciplina os conselhos municipais” de Contribuintes, do Plano Diretor, de Administração de Pessoal, dos Transportes Coletivos, de Turismo, de Saúde e Bem-Estar Social e de Compras. Com exceção do Conselho de Saúde e Bem-Estar Social, todos os demais já existiam anteriormente. Por meio dessa Lei, o conselho ganhou o adjetivo “Municipal, passando a ser chamado de Conselho Municipal do Plano Diretor, o CMPD, cujas regras seriam estabelecidas tanto na lei em tela, quanto pelo Decreto 4.530 de 1972, o qual também regravava todos os demais conselhos.

A Lei 3.607/71 determinava as atribuições de cada um dos conselhos, e regras gerais a todos. Sobre a composição, ficava criada a lista tríplice para indicação dos representantes das “entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes”, a partir da qual o Prefeito nomearia aquele de sua preferência. Os conselhos seriam formados por no mínimo nove e no máximo quinze membros.

⁶¹ Thompson Flores foi um dos três prefeitos nomeados durante o Regime Militar. Foi Chefe do Executivo de janeiro de 1969 a abril de 1975, durante o período mais duro do Regime, os Anos de Chumbo (1968/1974). Em 2 de abril de 1969, o Ato Institucional nº 8, que autorizava Estados e municípios com mais de 200 mil habitantes a proceder reformas administrativas por meio de Decreto, o que ampliava sobremaneira a centralização na tomada de decisão.



Os servidores deveriam ser de “reconhecida capacidade funcional e profundo conhecimento das atribuições a desempenhar”⁶² (PMPA, 1972), e comporiam pelo menos a metade mais um do total de membros. Pelo menos 20% dos servidores deveriam ser estáveis ou inativos. Além disso, determinava que os decretos regulamentadores deveriam prever o mínimo de servidores com nível superior ou com habilitação para o exercício da profissão no respectivo conselho, e que em cada conselho um dos membros deveria ser um bacharel em Ciências Jurídicas.

Os presidentes dos conselhos seriam eleitos por seus pares, bienalmente, por votação secreta. Os elegíveis seriam apenas os servidores estáveis ou inativos, ou seja, já não poderiam ser eleitos nem os representantes de entidades, ou mesmo de governo, caso não se tratasse de servidores estáveis. Essa mudança altera de maneira significativa o grau de democratização dos conselhos.

A Secretaria Executiva, por sua vez, passaria a ser exercida por servidor designado pelo Prefeito e receberia função gratificada. Os conselhos se reuniriam no mínimo duas vezes por mês, e seus membros receberiam jeton fixado em três décimos (0,3) do Salário Mínimo vigente no Município.

As regras quanto à formação técnica, o caráter funcional administrativo dos membros, bem como a restrição dos elegíveis à Presidência apenas aos servidores estáveis ou inativos, apontam para a ideia de conselhos sob o predomínio da técnica e da burocracia, o que vai ao encontro de literatura sobre o cunho tecnocrático da política do Regime Militar (FARIA, 2019, p. 59).

A Lei 3.607 de 27 de dezembro de 1971 criava e disciplinava novos Conselhos⁶³, entre eles, o Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD), e extinguiu o CPD. Além de uma nova nomenclatura, as atribuições foram bastante alteradas. Estabelecia ao Conselho a autoridade para aprovar projetos e planos relacionados ao “planejamento

⁶² As atribuições do CMPD, como já dito, não sofreram alterações significativas, sendo basicamente aquelas do CPD, estabelecidas em 1955.

⁶³ Foram criados ainda os Conselhos Municipais de Contribuintes, de Administração de Pessoal, do Transporte Coletivo, de Turismo, de Saúde e Bem-Estar Social e de Compras. Foram extintos os Conselhos de Contribuintes, Transportes Coletivos, de Turismo, e a Comissão Deliberativa da Divisão Municipal de Compras.



urbano”, o disciplinamento de sua aplicação e atualização, e a interpretação e proposição de eventuais alterações e adaptações. Definia o “planejamento urbano” como os aspectos relativos a traçado, zoneamento, diretrizes da expansão urbana, esquema de circulação, abastecimento, unidades escolares, programas de saneamento e edificações em geral (PMPA, 1971, Art. 1º, § 2º).

O Decreto 4.530, de 27 de março de 1972, detalharia as atribuições e a composição do CMPD e dos demais conselhos criados por Lei no final de 1971. Foram mantidas as mesmas atribuições previstas pela Lei de 1955, além das previstas na Lei 3.607/71, contudo agora elas eram regradas por Decreto, o que representa uma redução do grau de institucionalidade. Entre as atribuições mantidas, autorizava o Conselho a deliberar sobre o uso dos recursos da Contribuição de Melhorias, conferindo-lhe caráter decisório sobre parte do orçamento público.

Na composição, havia alterações importantes, principalmente entre as representações de órgãos municipais, os quais seriam representados por seus secretários ou diretores. O Decreto ampliava de onze para quinze membros, sendo nove representantes da Prefeitura e os outros seis, de entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes.

Foi mantida a SMOV, representada pelo Secretário, e pelos diretores das divisões de Planejamento e de Expansão Urbana; e o setor de saneamento, a partir de então representado pelo Diretor Geral Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE); e ainda um assessor engenheiro do Prefeito. Novidades foram, por um lado a exclusão da Secretaria da Fazenda, e por outro a participação do Chefe do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento (GAPLAM), do Diretor do Departamento de Turismo e Divulgação de Porto Alegre, da Secretaria Municipal de Transporte (SMT), e da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC).

Os representantes de entidades foram divididos em terços, cada um deles composto por duas entidades. Cada terço seria renovado a cada dois anos, de modo que cada terço teria mandato de seis anos. Na prática, essa regra não alterava a duração de cada gestão do Conselho, uma vez que as entidades membros eram previstas em Lei e não havia limite de reconduções para os membros indicados pelas entidades. Por



outro lado, considerando que as indicações das entidades se davam através de lista tríplice submetida ao Prefeito, então, caso houvesse uma mudança na Chefia do Executivo, poderia haver alteração por eventual veto a alguma das indicações.

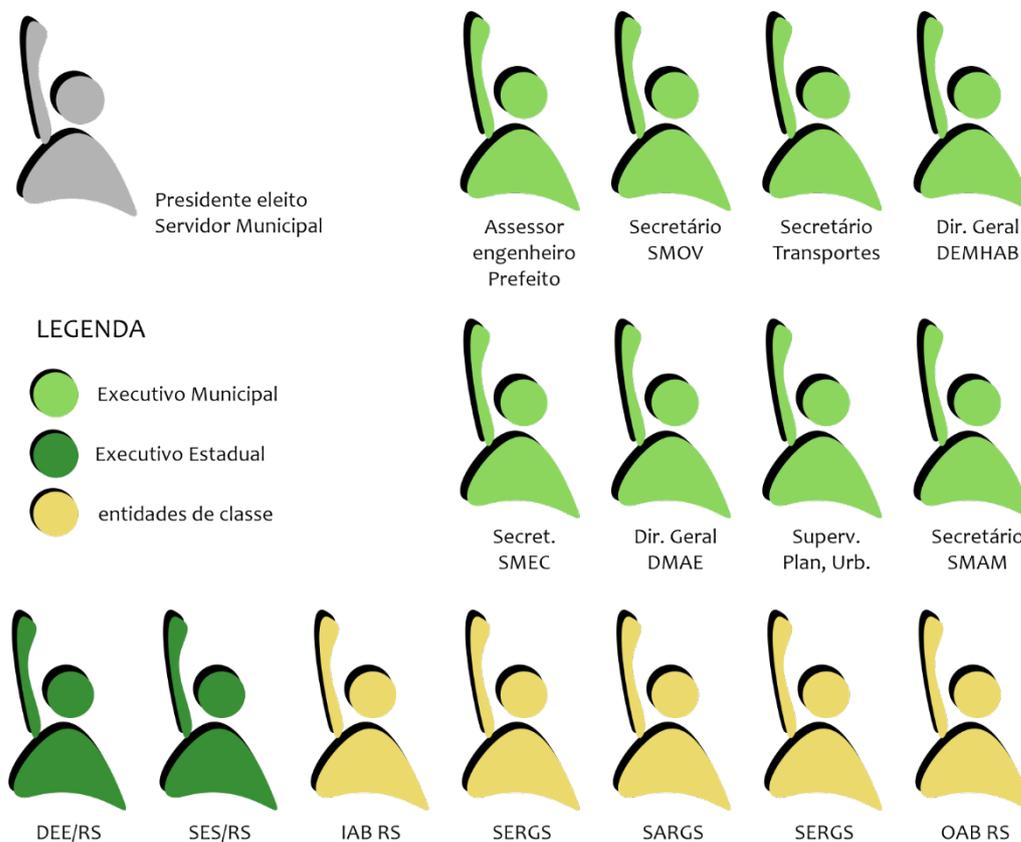
Em 1969 foi criado o GAPLAM, por meio do Decreto 3.926, cuja função era a de amparar as decisões do Chefe do Executivo, e suas competências se dirigiam muito mais a aspectos administrativos e financeiros. Seu papel contemplava ainda a coordenação dos planos e programas das diferentes Unidades Administrativas a fim de promover a integração num Plano de Governo. Em 1971, através do Decreto 4.288, foram criados os Núcleos Setoriais de Planejamento, estabelecidos em cada uma das Unidades Administrativas e sempre com a participação de um representante do GAPLAM. Em 1975, o GAPLAM incorporaria, por brevíssimo período, as atividades de urbanismo-planejamento urbano, retirando da SMOV de modo definitivo tais competências.

A inclusão dos setores de transporte, e educação e cultura seria definitiva, uma vez que estão até hoje representados no conselho. Os transportes já atuavam de modo pouco informal no CPD, pois foi praxe durante todos os anos anteriores que um dos indicados do Prefeito fosse ligado ao setor. O turismo, por sua vez, teria passagem rápida pelo conselho – já em 1975 não mais atuaria, sem ter retornado nas décadas seguintes.

Entre as entidades, foram mantidas todas aquelas já atuantes no CPD, mas foi incluída a Ordem dos Advogados do Brasil, Secção RS, (OAB/RS), o que pode ser explicado pela determinação legal da atuação de um bacharel em Ciências Jurídicas. Cabe lembrar que as regras anteriores previam um assessor jurídico no CPD, o que foi retirado em 1971. Na Figura 6, é ilustrada a composição do CMPD em seu último período, conforme estrutura administrativa definidas a partir de 1977.



Figura 6 – Composição CMPD (1971/1979).



Elaborado pelo autor com base na Lei 1.5163.607 de 1971, e Decreto 5.879 de 1977.

A criação, em 1975, da Secretaria do Planejamento Municipal⁶⁴ (SPM) consolidou a centralização das atividades de planejamento em um único órgão. Alguns meses antes sua criação, havia sido editado o Decreto que determinava ao GAPLAM as mesmas competências depois a ela atribuídas. Durante aquele ano deu-se início a tratativas para financiamento junto ao Governo Federal – via BNH – para o Programa de Reavaliação do Plano Diretor. A existência de um órgão que tratasse exclusivamente do planejamento era uma exigência do Governo Federal. Para Regina Pozzobon (2016, p. 186), o GAPLAM teria sido constituído, provavelmente, como uma estrutura transitória que, após a aprovação na Câmara de Vereadores do Município, transforma-se em uma estrutura permanente, a SPM. Ainda afirma que:

⁶⁴ Criada através da Lei 4.050 de 1975.



as condições impostas pelo governo federal refletiram, provavelmente, no modelo instituído na sua criação. Deve-se lembrar que, para um município obter financiamento para os Planos de Desenvolvimento Integrado, era exigida a criação de uma estrutura de planejamento permanente. (POZZOBON, 2018, p. 199).

A SPM se colocou como o órgão centralizador de um processo permanente de planejamento, não somente urbano, pois foram determinadas em Lei as suas competências para elaborar o Plano Geral de Governo “compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento”⁶⁵; coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal; identificar fontes de recursos externos; harmonizar a ação administrativa do Governo em seus diferentes setores; elaborar as proposta do orçamento anual e plurianual.

Já no campo do urbanismo-planejamento urbano, tinha as atribuições de “desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerando seus aspectos sociais, econômicos, urbanístico e ecológicos”; e elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor. Nota-se nessas atribuições a distinção entre planejamento e Plano Diretor, ou seja, verifica-se já na Lei a intenção, com a criação da SPM, de promover um processo de planejamento permanente, como vários autores apontam (NYGAARD, 2005; POZZOBON, 2018; SOUZA, C., 2019).

Pozzobon chama a atenção para uma importante mudança terminológica ocorrida a partir dessa reestruturação administrativa: a substituição do termo “urbanismo” por “planejamento urbano”, o que ela atribui à

incorporação do planejamento como ‘técnica de administração’ na municipalidade e a uma abordagem multidisciplinar do espaço urbano, agora claramente associado a outros campos de conhecimento, como economia, sociologia, geografia e direito (...) (POZZOBON, 2018, p. 188).

Tal afirmação vai ao encontro da hipótese levantada por Souza e Tochetto (2019) de que os anos 1970 marcaram a transição dos “planos urbanísticos” para o

⁶⁵ Em 1973 foram criadas em nível federal as regiões metropolitanas, através da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.



“planejamento integrado”, uma vez que as características da nova estrutura administrativa apontadas por Pozzobon convergem com aquelas do planejamento local integrado.

No mesmo ano, visando adequar o desenho institucional do CMPD à nova estrutura, era publicado o Decreto 5.428/75, o qual alterava a sua composição. O Chefe do GAPLAM dava lugar ao Secretário da SPM, o Diretor da Divisão de Planejamento da SMOV ao Titular da Supervisão do Planejamento Urbano da SPM, e o Diretor da Divisão de Expansão Urbana da SMOV ao titular da divisão de mesmo nome na SPM.

Além disso, a área de Turismo e Divulgação era substituída pelo Diretor Geral do DEMHAB. Pela primeira vez o departamento responsável pela questão habitacional era incluído no órgão colegiado⁶⁶. Importante ressaltar que desde sua criação, a destinação de terras públicas para habitação deveria ocorrer somente após manifestação do Conselho. O DEMHAB é outro órgão incluído neste período que se faz presente até hoje no Conselho.

Em dezembro de 1976 foi criada a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), a qual prontamente foi incluída no CMPD através do Decreto 5.879 de 25 de março de 1977, substituindo a Divisão de Expansão Urbana da SPM. Com o ingresso da SMAM, o CMPD atendia à definição da Lei 4.050 de 1975, que incluía os aspectos ecológicos entre aqueles atinentes a planejamento e controle do uso do solo.

Na Tabela 8 são sistematizados os dados sobre composição e outras regras conforme Lei de 1971 e alterações posteriores promovidas por meio de Decretos, até 1979, quando por meio do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, foi estabelecido novo desenho e novo nome para o Conselho.

⁶⁶ Em 1965, através da Lei 2.902/65, foi criado o DEMHAB, extinguindo o Departamento da Casa Popular criado em 1952.



Conselho Municipal do Plano Diretor - CMPD - 1971-1979			
Composição conforme Lei Municipal nº 3.607 de 1971			
Representantes da Prefeitura (9 membros)	Conforme Decreto 4.530/72	Alterações Decreto 5.429/75	Alterações Decreto 5.879/77
	Secretário da SMOV	Secretário da SMOV	Secretário da SMOV
	Secretário SMT	Secretário SMT	Secretário SMT
	Secretário da SMEC	Secretário da SMEC	Secretário da SMEC
	Chefe do GAPLAM	Secretário SPM¹	Secretário SPM
	Diretor Geral DMAE	Diretor Geral DMAE	Diretor Geral DMAE
	Diretor do Departamento de Turismo e Divulgação de Porto Alegre	Diretor Geral DEMHAB	Diretor Geral DEMHAB
	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito
	Diretor da Divisão de Planejamento da SMOV	Titular da Supervisão do Planejamento Urbano da SPM¹	Titular da Supervisão do Planejamento Urbano da SPM
	Diretor da Divisão de Expansão Urbana da SMOV	Diretor da Divisão de Expansão Urbana da SPM¹	Secretário da SMAM²
Forma de indicação	Membros nomeados diretamente pelo Prefeito		
Entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes (6 membros)	1º terço	Departamento de Estatística do Estado do RS	
		Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)	
	2º terço	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)	
		Secretaria de Saúde do Estado do RS (SES/RS)	
	3º terço	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	
		Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)	
Forma de indicação	Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de lista tríplice apresentada por cada entidade		
Presidência	Eleito entre seus membros por votação secreta, devendo a escolha recair em um funcionário estável ou inativo. Os representantes das entidades não podem ter vínculo com a Prefeitura.		
Secretaria	Secretário designado mediante Ato do Prefeito.		
Assistência Jurídica	Lei estabelece a inclusão obrigatória de um bacharel em Ciências Jurídicas em sua composição.		
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria Municipal de Obras e Viação, até Decreto 5.390/75		
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal dos terços, facultada a recondução sem restrições		
Remuneração	Previsão de jeton até o máximo de 10 sessões mensais, estabelecido em três décimos do Salário Mínimo.		
Frequência de Reuniões	Mínimo de 2 (duas) reuniões mensais.		
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas consecutivas ou 20 intercaladas.		
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho.		
¹ Secretaria do Planejamento Municipal criada em 1975, através da Lei Municipal 5.326 de 1975 e Decreto Municipal 5.390/75.			
² Secretaria Municipal do Meio Ambiente, criada em 1976, através da Lei Municipal 4.235 de 1976.			

Tabela 8 - Sistematização das regras e composição do CMPDDU (1979/99). Elaborada pelo autor.



4.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CMPD

Se por um lado o grau de institucionalidade do Conselho foi ampliado pela previsão em Lei de uma série de regras antes determinadas por Decreto, por outro essas mesmas regras estabeleceram restrição de acesso à Presidência. Não houve mudanças significativas nas atribuições do CMPD em relação à fase anterior, porém a composição foi bastante alterada. Pode-se, a partir dos dados levantados, concluir que as alterações impostas pelo Regime Militar restringiram o caráter democrático do CMPD. Nenhuma surpresa, afinal tratava-se dos Anos de Chumbo, o período mais repressivo do Regime.

A composição do CMPD em 1977, ao final desse período de mudanças institucionais importantes no Município, seguiu restrita a setores técnicos da Municipalidade, do Estado do Rio Grande do Sul e da sociedade civil, porém ganhou maior diversidade setorial. Tal fato vai ao encontro do tipo de planejamento adotada pelo Regime Militar e imposta aos Estados e Municípios. O planejamento integrado propunha a interdisciplinaridade e a centralização em um órgão, a SPM, à qual o CMPD passa a ser ligado. Assim, ao final do período, atuam no CMPD órgãos municipais ligados à educação e cultura, habitação, obras, transportes, meio ambiente, e, claro ao urbanismo-planejamento urbano. Seguem órgãos estaduais ligados à saúde e à estatística. Já a representação da sociedade civil não apresentou mudanças importantes, além da inclusão dos profissionais das ciências jurídicas.

Dos documentos sobre nomeações, verifica-se uma pequena alternância nos representantes das entidades durante o período, por outro lado, nomes que figuravam no período anterior já não atuam mais, demonstrando uma mudança significativa, talvez reflexo da instauração do Regime Militar que alterou não só a Administração Municipal, mas os quadros das entidades. Exceção é Aldrovando Rosito Guerra, que seguiu conselheiro pelo Departamento de Estatística do Rio Grande do Sul. A Tabela 9 apresenta as nominatas das gestões do CMPD compreendidas entre 1971 e 1979.

Entre os nomes de secretários e diretores, merece destaque a presença de João Antônio Dib e Reginaldo Pujol. Dib atuou como Secretário da SMOV, e posteriormente viria a assumir o Executivo Municipal como Prefeito nomeado entre 1983 e 1986, pelo



Partido Democrático Social (PDS), após o fim do bipartidarismo em 1979. Mais tarde seria eleito Vereador de Porto Alegre por algumas gestões.

Nominatas CMPD - 1971/1979							
Gestão bienal do CPD	Departamento de Economia e Estatística do RS (DEE/RS)	Sociedade de Agronomia do RS (SARGS)	Instituto de Arquitetos do Brasil /RS (IAB/RS)	Secretaria de Saúde do Estado do RS (SES/RS)	Sociedade de Engenharia do RS (SERGS)	Ordem dos Advogados do Brasil Seção RS (OAB/RS)	
1972-1973	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Áureo Gonçalves Dias	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Claudio Franke Aydos	Luiz Henrique Behs
	Suplente	Rut Teresinha Diederichs Noronha	Breno Goulart dos Reis	Jorge Decken Debiagi	-	Claudio Chagas Coutinho	Ênio Maurell
1974-1975	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Áureo Gonçalves Dias	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Claudio Franke Aydos	Luiz Henrique Behs
	Suplente	Fernando de Carvalho Rocha	Arrenius Igor Bettiol	Jorge Decken Debiagi	Claudio Franke Aydos	Claudio Chagas Coutinho	Anísio da Hora Freitas
1976-1977	Titular						Anísio da Hora Freitas
1978-1979	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Arrenius Igor Bettiol	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Flávio Hugo Bauermann	Anísio da Hora Freitas
	Suplente	Fernando de Carvalho Rocha				Natalino Anzanello	George Tenório de Noronha

Tabela 9 – Nominatas CMPD – 1971/9179. Elaborada pelo Autor com base em dados de Boletins de Pessoal.

Pujol, por sua vez, foi notório Diretor do DEMHAB, tendo se destacado por liderar o processo de criação da Restinga, e sua expansão através do Projeto CURA. Após a redemocratização se elegeu por sucessivas vezes à Câmara Municipal como Vereador, pelo PDS e mais tarde pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e Democratas (DEM). Sob a gestão de Sebastião Melo à frente do Executivo Municipal (2021/atual) tem atuado como Assessor Especial do Prefeito para a revisão do Plano Diretor⁶⁷.

⁶⁷ A revisão do Plano Diretor atual deveria ter sido realizada até o ano de 2020, considerando os prazos do Estatuto da Cidade (10 anos), uma vez que a última revisão se concluiu em julho de 2010 (homologação das alterações em Lei), contudo, após sucessivos atrasos no andamento da revisão por parte da Administração Marchezan Junior (2016/2020), a revisão acabou sendo suspensa em 2020 em função da pandemia de Covid-19. Trataremos sobre esse assunto mais adiante.



5. O CMPDDU: PLANEJANDO A DEMOCRATIZAÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA

O Presidente, General Ernesto Geisel, tomou posse em 1974, com a promessa de “um processo de lenta, gradual e segura distensão” (BRASIL, 1974, p. 122)⁶⁸. As eleições parlamentares daquele mesmo ano, contudo, foram marcadas por uma ampla vitória do partido de oposição (MDB)⁶⁹. Após a derrota eleitoral, em 1977 Geisel fechou o Congresso Nacional, por alguns dias, e decretou o Pacote de Abril, cujo conteúdo tratou de restringir o processo democrático e garantir uma maioria da ARENA no Congresso.

Em 1976 foi implementada a chamada Lei Falcão⁷⁰, que restringia os discursos e a publicidade nas eleições municipais. O pleito para a Câmara Municipal de Porto Alegre ocorridas naquele mesmo ano, contudo, constituíram uma maioria absoluta de vereadores do MDB⁷¹. Em 1977, porém, os vereadores emedebistas, Glênio Peres e Marcos Klassmann foram sucessivamente cassados, após seus respectivos discursos de posse. Pelas regras da época, os parlamentares cassados não podiam ser substituídos por seus suplentes⁷², o que resultou na redução da bancada de oposição de quatorze para doze vereadores, frente a sete da ARENA logo no início da gestão.

Se o quadro da macropolítica era de idas e vindas, nas ruas e bairros da cidade, crescia a organização popular através das associações de moradores. A despeito da cidade planejada, multiplicavam-se pelo território as “vilas de malocas”⁷³, conformando

⁶⁸ Palavras ao final de discurso proferido por Geisel aos dirigentes da ARENA, em agosto de 1974. O Presidente apontava que pressões para acelerar o processo de redemocratização colocariam em risco o processo lento, gradual e seguro que se “requer”.

⁶⁹ Em 1974 o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras em disputa no Senado. Entre as regras impostas com o Pacote de Abril (constituído de uma emenda e seis decretos-lei), estava a criação da eleição indireta para Senador, garantindo deste modo uma maioria governista. Ficaram conhecidos como Senadores Biônicos.

⁷⁰ Lei 6.339 de 1º de julho de 1976 alterava o Código Eleitoral. Em 1977, novas alterações seriam realizadas, no chamado Pacote de Abril, de Geisel, alterando as regras para eleições para governador de 1978.

⁷¹ O MDB elegeu quatorze vereadores, e a ARENA apenas sete.

⁷² Glênio Peres, líder da bancada oposicionista na Câmara, fez discurso de denúncia de torturas e outros cerceamentos da liberdade no país. Dias depois, Marcos Klassmann, também como líder, defendeu o discurso de Glênio, tendo sido cassado em seguida. Fonte: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/ha-37-anos-dois-vereadores-foram-cassados-pelo-ai-5>

⁷³ Segundo Laudelino Medeiros as “vilas de malocas” começam a surgir em profusão durante a década de 1940. O termo teria sido cunhado pelos próprios moradores (1951, p. 15), e foi adotado pela própria Administração Municipal pelas décadas seguintes.



uma população em situação de favelização ou de suburbanidade⁷⁴. Em 1964, Porto Alegre tinha 56 vilas, nas quais habitavam pouco mais de 65 mil pessoas, ou 8,76% da população total do Município. Em 1973 o número saltaria para 124 vilas onde viviam 105 mil pessoas, ou 11,14% da população. Já em 1981, dois após a aprovação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), eram 145 vilas, com 171 mil moradores (15,22% da população total)⁷⁵. Vemos que em menos de duas décadas (1964-1981), os números de vilas e pessoas em condições de suburbanidade duplicaram, enquanto a população total aumentou pouco mais de 50%.

As políticas dos governantes nomeados pela Ditadura Militar para essas vilas e seus moradores eram marcadas pela erradicação, através de sua retirada para locais longínquos e igualmente suburbanos, o que ocorria *pari passu* com a cooptação dessas comunidades ou parcelas delas, visando, entre outros, desintegrar o tecido social capaz de promover movimentos contestatórios. Para efeitos de comparação, enquanto nos 22 anos compreendidos entre 1950 e 1972 foram removidas cerca de 62 mil pessoas, nos cinco anos seguintes foram mais de 33 mil pessoas (FEDOZZI, 2000, p. 23).

Talvez o mais emblemático exemplo desse processo tenha sido aquele promovido com recursos federais no âmbito do projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) através do qual se financiava projetos para erradicação de enclaves de pobreza em áreas centrais. Dele resultou a retirada dos moradores da antiga Ilhota (onde hoje se localiza o Centro Municipal de Cultura, o Ginásio Tesourinha e a Vila Lupicínio Rodrigues), cujo destino foi a Restinga, bairro extremamente afastado da cidade, criado poucos anos antes por ação do DEMHAB.

Essas políticas urbanas emergiam de um “autoritarismo, tecnocrata na concepção, clientelista na prática, mas restrito à troca de obras por votos” (BAIERLE, 2007, p. 25). O DEMHAB, dirigido por políticos sem formação profissional relacionada à

⁷⁴ Suburbanidade aqui compreendida como um ambiente construído sob condições precárias, aquém daquelas proporcionadas pela urbanidade, ou seja, sem serviços urbanos básicos tais como saneamento, abastecimento de água e energia, calçamento, educação, saúde e áreas de lazer. Preferimo-lo, por exemplo, ao termo sub-habitação, pois esta trata da unidade, enquanto aquele compreende todos os aspectos, incluindo as condições habitacionais.

⁷⁵ Fonte: TROILES e BASSO, 2011. Com base em dados do IBGE (2001), SPM (1989) e DEMHAB (2007).



área, estabelecia políticas baseadas na decretação de utilidade pública das áreas ocupadas, em geral com características ambientais que reduziam seu valor de mercado. Deste modo, a aquisição por parte do poder público acabava se tornando um bom negócio para os proprietários. Enquanto isso, a remoção ou permanência das comunidades nas ocupações se tornara um elemento de barganha política:

a população moradora nestas áreas passava a ter na Prefeitura o seu grande aliado, ou inimigo, diante das ações de despejo, dependendo de seu 'bom comportamento' eleitoral. (...) os interventores municipais (...) buscavam criar um campo de forças a seu favor (...), distribuindo lotes de terra e aceitando dialogar somente com as AMs por eles criadas ou a eles vinculadas. (BAIERLE, 2007, p. 25-26).

Nesse contexto, tanto o projeto autoritário-tecnocrático, quanto o urbanismo-planejamento urbano, e o próprio Plano Diretor, se demonstrariam insuficientes para enfrentar as desigualdades socioespaciais existentes no Município. A crescente mobilização comunitária pautava a luta por participação nos espaços de tomada de decisão sobre a gestão do espaço urbano e das políticas públicas municipais, a partir da “afirmação de uma cultura de diretos (...) em que o atendimento das reivindicações não é um favor do Estado” (FEDOZZI, 2000, p. 25).

Durante os anos de 1978 e 1979, os moradores de metade das vilas existentes organizaram algum tipo de mobilização reivindicatória. Segundo Guareschi (1980, apud FEDOZZI, 2000, p. 31), as doze vilas mais mobilizadas – as quais representavam metade da população em situação de suburbanidade - foram objetos de 485 notícias nos jornais locais. Segundo Ferreti (2014, p. 131-132), os fatores que poderiam explicar essa escalada das mobilizações seriam cinco: (a) a proximidade das eleições estaduais de 1978; (b) as propostas para o 1º PDDU, as quais teriam sido levadas à “discussão” já na forma de Projeto de Lei elaborado apenas com a participação de grupos técnicos e com restrita participação prévia; (c) as intervenções e investimentos que priorizavam a valorização imobiliária com a realocação de comunidades inteiras; (d) o espaço dado às mobilizações nos meios de comunicação; (e) o fim do prazo para regularização de moradias unifamiliares, em paralelo com várias ações de reintegração de posse de áreas de ocupação irregular ou clandestina. Afora o primeiro fator, a proximidade das



eleições estaduais, todos os demais estavam diretamente ligados à questão do planejamento e da gestão urbana.

Essas mobilizações promoveram a criação de inúmeras associações de moradores em Porto Alegre, em sua maioria agregadas através da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB). Articulada ao partido de oposição, o MDB, sua atuação seria fundamental para que a partir de 1979, o Conselho do Plano Diretor passasse a incluir a representação comunitária em sua composição. Essa inclusão, contudo, seria resultado de conflitos e disputas entre as representações populares apoiadas por setores profissionais e intelectuais, e uma Ditadura que preparava uma transição democrática gradual e, sobretudo, "segura".

5.1. O 1º PDDU

A elaboração do PDDU se deu a partir da revisão do Plano Diretor de 1959 e suas alterações posteriores, incorporando aspectos do Planejamento Urbano Integrado, adotado a partir do Governo Federal. Denominado Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN), teve financiamento do Banco Nacional de Habitação através de linha especial do Programa de Financiamento para o Planejamento. Promovido na gestão do Prefeito nomeado Guilherme Socias Vilela (1975/1983), esse seria o primeiro plano de Porto Alegre que abrangeria a totalidade territorial do Município.

Os trabalhos de equipe técnica interdisciplinar coordenada pelo Arquiteto Moacyr Moojen Marques transcorreram durante 14 meses⁷⁶, e contaram com colaboração técnica da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFRGS (PROPUR/UFRGS). A metodologia envolveu a “avaliação setorializada (sic) do Plano vigente comparado à evolução da cidade no período de sua existência na busca de um diagnóstico global”. Para essa etapa foram definidas as seguintes “áreas de

⁷⁶ Segundo Marques e Salengue (1993, p. 160) o trabalho técnico de elaboração do 1º PDDU durou 18 meses. Deste modo, 14 meses, deduz-se do texto da Exposição de Motivos, foi o tempo previsto inicialmente.



especialização” ou “setores”: “diretrizes metropolitanas; infraestrutura urbana; economia e função da cidade; geografia e evolução urbana; ambiente natural e biofísico; lazer, cultura e paisagem urbana; saúde pública e ambiental; circulação urbana; estrutura urbana e uso do solo; habitação; legislação urbana; sistematização de dados do planejamento” (PMPA, p. 9-10)⁷⁷.

A interdisciplinaridade era tida como o caminho para a análise e a síntese da “problemática urbana” de modo a integrar os conhecimentos especializados e “identificar e quantificar as relações de causa e efeito dos problemas urbanos” e elaborar o diagnóstico e soluções urbanísticas. A integração dos conhecimentos propiciaria “ações mais concretas e seguras”. A equipe reconhece a impossibilidade de integrar “todos os aspectos da vida urbana em toda a sua profundidade”, ante o se exigia discernir o essencial e o que seria tratado posteriormente, a fim de torná-lo um “instrumento dinâmico”, estruturado a fim de se tornar objeto de avaliações permanentes.

(...) 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 interdisciplinaridade e atuará numa estrutura administrativa e institucional especificamente montada para este fim. (PMPA, 1979, p. 8).

A imprescindibilidade da integração dos conhecimentos, ou a interdisciplinaridade, era apresentada como elemento fundamental para o processo de planejamento, no qual o plano é um instrumento, ou melhor, parte do processo. A integração deveria também compor a estrutura administrativa e institucional do planejamento, tal qual preconizado pelo Planejamento Integrado.

O 1º PDDU instituiu o Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento (SMP)⁷⁸, uma “infraestrutura organizacional, na qual, além do corpo técnico, é criada uma central de dados (...) que centralizará o maior número possível de informações” (PORTO ALEGRE, 1979, p. 10), promovendo desse modo a continuidade

⁷⁷ Exposição de Motivos, constante do Projeto de Lei e publicada no caderno do PDDUA (PMPA 1979)

⁷⁸ 1º PDDU, Lei Complementar 43 de 1979, Título II, Capítulo I.



do processo de planejamento e coordenação das atividades governamentais⁷⁹. Entre os objetivos previstos em Lei, o Sistema deveria instituir esse “processo permanente e sistematizado de atualização” do Plano; coordenar a elaboração e acompanhar a execução de planos e programas atinentes ao desenvolvimento urbano; estabelecer prioridades de Governo com base em critérios técnicos; e “modernizar as estruturas e procedimentos dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta” de modo a promover a descentralização de serviços através da criação de administrações regionais; orientar a comunidade de modo “claro e preciso” sobre a legislação urbanística⁸⁰.

A partir da criação de um órgão centralizador das informações e dados municipais, base para a tomada de decisão técnica para esse e outros setores da Administração Municipal, colocava-se o urbanismo-planejamento urbano a protagonista do processo de desenvolvimento municipal. Propunha ainda uma descentralização administrativa, com base nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTP) – a unidade básica territorial do Plano. A Figura 7 é um recorte do mapa constante do Anexo I do Plano, o qual representa as UTP que compõem a área central de Porto Alegre. Como se pode observar na figura, diversas UTP compunham uma Unidade Territorial Seccional (UTS).

Segundo Nygaard (2005, p. 213) esse Plano se embasava em três ideias-chave: a necessidade de um maior controle público sobre a relação entre o crescimento populacional e suas demandas; essas demandas poderiam ser dimensionadas sob parâmetros numéricos ideais, “empiricamente definidos e válidas para todas as parcelas do espaço da cidade”; a minimização dos problemas da cidade seria alcançada através de um desenho espacial conveniente para cada uma das UTP. O autor critica a ideia manifesta na Exposição de Motivos segundo a qual há uma relação causal dos problemas urbanos. Para ele o determinismo causal pode não se aplicar ao urbanismo, enquanto ciência social, uma vez que “a conduta do homem escapa ao modelo de explicação causal” (NYGAARD, 2005, p. 2004).

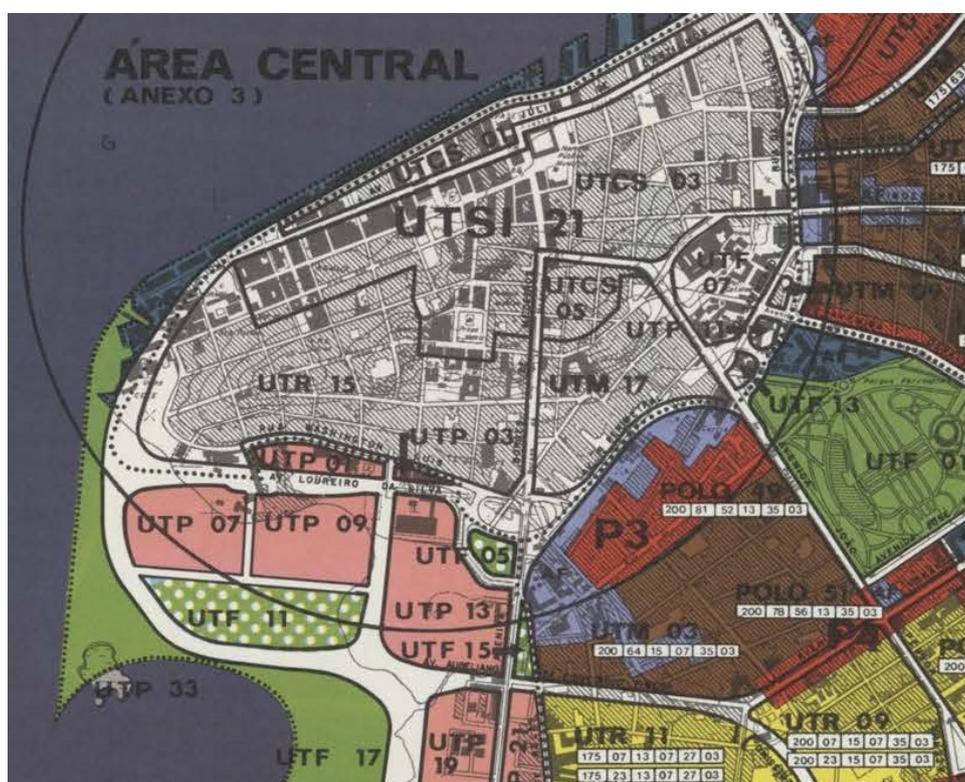
⁷⁹ 1º PDDU, Lei Complementar 43 de 1979, Art. 7º, alínea “a”.

⁸⁰ 1º PDDU, Lei Complementar 43 de 1979, Art. 6º.



Para Nygaard (2005, p. 222), esse Plano foi o “produto final da articulação e condicionamento doutrinário”, e dada a “postura científica e tecnicista” de seus autores, tornou-o “despolitizado”, pois afastado dos processos sociais. Considera ainda ineficaz, pois não conseguiu dar conta do conjunto de problemas da cidade, tampouco proporcionar a intencionada qualidade de vida à população, sobretudo aquelas em situação de suburbanidade ou da periferia urbana.

Figura 7 - Recorte de Mapa Anexo I do 1º PDDU onde se pode ver as Unidades Territoriais de Planejamento da área central de Porto Alegre.



Fonte: Anexo I do 1º PDDU. PORTO ALEGRE, 1979.

Para Liedke e Ferretti:

ao se orientar pela noção tecnocrática da racionalidade máxima possível em condições econômicas tendencialmente monopolistas, vem ao encontro dos interesses fundamentais dos grandes grupos econômicos, imobiliários, financeiros e da construção civil ainda que regulando em parte suas áreas e formas de atuação. (LIEDKE e FERRETTI, 1993, p. 167).

Nygaard (2005), Fedozzi (2000), e Ferretti (1993 e 2000) apontam a ineficácia do Plano para a solução dos problemas urbanos das ocupações e assentamentos em



situação de suburbanidade, devido à tecnocracia e a despolitização do Plano. Ferretti destaca também a defasagem dos dados sobre essa realidade. Ela cita publicação do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de 1982:

A última informação mais completa sobre o problema da sub-habitação em Porto Alegre é de 1973 quando o DEMHAB procedeu ao levantamento socioeconômico em todo o Município. Tentativas de atualização foram feitas, inclusive contando com a participação desta Secretaria, porém sem os resultados esperados. Em contrapartida, a fonte que poderia fornecer com maior clareza a situação física das áreas de sub-habitação, ou seja, o levantamento aerofotogramétrico, também se encontrava desatualizada, datando o último de 1956. E foi utilizando esta fonte e mais informações do DEMHAB sobre vilas onde tinha jurisdição, que se baseou o Plano Diretor na sua reavaliação em 1979. Em função disso muitos locais onde havia sub-habitações foram destinados a usos não compatíveis com a habitação. Nesse mesmo tempo, começaram a surgir movimentos nas vilas pela recuperação das mesmas e consequente posse da terra. (PORTO ALEGRE, 1982, apud FERRETTI, 2014, p. 104).

O Plano criou as Áreas de Recuperação Urbana (Art. 49), eu seriam objetos de programas específicos de renovação e recuperação urbanística, sendo elas: núcleos habitacionais decorrentes de parcelamento clandestino, irregulares, incompletos, abandonados ou carentes de equipamentos urbanos; núcleos deteriorados ou de sub-habitação; áreas de densidade populacional rarefeita ou excessiva. Nota-se que tais áreas têm uma caracterização bastante abrangente, pois incluem desde áreas abandonadas até aquelas excessivamente densas, e os assentamentos precários.

Já nos Artigos 185 e 191, o Plano concedia a loteamentos de interesse social (aqueles realizados com a interveniência do Poder Público através do DEMHAB) e a loteamentos clandestinos ou irregulares, a flexibilização dos padrões urbanísticos a ser definidos caso a caso através do SMP. De algum modo, o Plano passava a reconhecer as especificidades desses assentamentos e de projetos de urbanização e habitação de interesse social.

O caráter tecnocrático e despolitizado do Plano, atribuído pelos autores supracitados, parece encontrar respaldo também na forma como seu deu a participação social durante a elaboração do 1º PDDU. Considerada pelos autores como de alta “intensidade”. Foram enviadas correspondências a um “apreciável número de entidades privadas e comunitárias” as quais eram convidadas a contribuir através de



“sugestões ou outros tipos de participação” (PORTO ALEGRE, 1979, p. 10). Não encontramos documentos a partir dos quais se possa verificar a sua intensidade (número de entidades envolvidas, quais as contribuições e de que forma se deram, tampouco há registros da participação comunitária.

Para Pozzobon (2016, p. 198) “não houve participação de representantes das comunidades e bairros de Porto Alegre, de Associações de Vilas e dos Bairros por exemplo”. Ferretti aponta o processo de elaboração do 1º PDDU como um dos fatores para a intensa mobilização popular na cidade nos últimos anos da década de 1970. Para a autora:

Como uma etapa de democratização, a Prefeitura vem a público apresentar o projeto de lei. Sua formulação, contudo, foi entregue a grupos técnicos, que não levaram em consideração a possibilidade de mais segmentos sociais colaborarem na sua confecção. Como um projeto acabado ele é posto em “discussão” para a cidade, através de entidades representando os mais diferentes setores sociais. (FERRETTI, 2014, p. 131).

Durante a disputada tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal houve participação e assessoramento de entidades como IAB, SAERGS⁸¹, OAB, FRACAB e da UFRGS (MARQUES e SALENGUE, 1993, p. 160; FERRETTI, 2014). Para Ferretti (2014, p. 143) a presença dessas entidades ante o despreparo técnico dos vereadores, fez da Câmara “o espaço de expressão das categorias sociais”, ainda que prevalecessem as proposições da Municipalidade. Para a autora, tanto o seminário realizado pelo Executivo para apresentação da proposta quanto a discussão na Câmara provaram a “interveniência do espírito tecnocrático (...) mesmo que imbuído de um espírito centrado no modelo ótimo de cidade” o processo deixou de lado os pobres da cidade.

O trabalho técnico contou também com o acompanhamento de uma Comissão Permanente da Câmara de Vereadores. O Conselho do Plano Diretor atuou nas diversas etapas. Além de apresentações e debates durante o processo, o documento final foi a ele submetido, e a Exposição de Motivos do Plano é assinada pelo Conselho. A tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal durou cerca de oito meses, e contou com mais de 200 emendas. A Lei Complementar 43 de 1979, que instituiria o 1º PDDU

⁸¹ Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul



e dispunha sobre o desenvolvimento urbano no Município foi aprovada em julho daquele ano e publicada no dia 21 daquele mês.

5.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO 1º PDDU

O 1º PDDU, segundo seus autores, procurou “estruturar-se como um modelo participativo de planejamento” (PORTO ALEGRE, 1979, p. 16), e para tal teria introduzido “uma abertura adicional e inovadora”: a participação da comunidade no processo. Ao definir tal participação como adicional, ela reconhece o Conselho existente como uma instância participativa no processo de planejamento. A participação comunitária é colocada entre os objetivos gerais do desenvolvimento urbano municipal (Lei Municipal 43/97, Art. 2º, Inciso VI), bem como a função da propriedade urbana como orientador da ordenação do uso e ocupação do solo urbano (Inciso VII).

Com uma nova denominação – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU), pela primeira vez desde sua criação o Conselho passa a ter seu regramento incluído no Plano Diretor, e não em Lei específica, ainda que não tenha sido revogado de todo o conteúdo da Lei Municipal 3.607 de 1971⁸². O CMPDDU passou a integrar o Sistema de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano, como seu órgão de integração e cooperação governamental, cujas decisões ficavam sujeitas à homologação do Chefe do Executivo (Art. 14).

As atribuições do CMPDDU previstas na Lei do PDDU (Lei 43/79, Art. 14, parágrafo único) eram:

- I – aplicar a legislação do Município atinente ao desenvolvimento urbano, estabelecendo-lhe interpretação uniforme;
- II – opinar sobre os projetos de lei e decretos necessários à atualização e complementação do Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano;
- III – opinar sobre alterações dos padrões urbanísticos estabelecidos pelo Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano;
- IV – opinar sobre a programação de investimentos anual e plurianual do Programa Municipal de Investimento para o Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre;

⁸² Conforme Art. 16, o CMPDDU seria disciplinado por Decreto do Executivo, aplicando-se no que couber, as disposições da Lei Municipal 3.607/71.



V – outras atribuições que lhe venham a ser conferidas.

O Decreto 6.964 de 25 de setembro de 1979 conferiu-lhe ainda as seguintes atribuições: opinar sobre os ajustes no traçado do Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano; elaborar o Regimento Interno.

Os dispositivos que atribuíam ao Conselho um caráter deliberativo foram revogados pela nova Lei (Art. 16, parágrafo único), de modo que ele passava a se ater ou à aplicação da legislação, ou a emitir opinião sobre o Plano Diretor, bem como sobre o Programa de Investimento, o que lhe restringiu a um papel meramente consultivo e interpretativo da legislação. A redemocratização “lenta, gradual e segura” concedida pela Ditadura Militar atuava no desenho institucional do Conselho.

O Art. 4º, Inciso II do PDDU previa a criação do Programa Municipal de Investimento para o Desenvolvimento Urbano, o qual deveria ser “instituído” por lei específica. Somente em 1987, a partir da L.C. 159/87, se realizou a instituição do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, cuja finalidade incluía a implantação e melhoria de sistema viário e equipamentos urbanos e comunitários, e implantação de programas habitacionais e de equipamento de caráter social (L.C. 149/87, Art. 2º). Os recursos seriam oriundos de dotações orçamentárias, da alienação de próprios municipais, glebas ou lotes resultantes do parcelamento do solo, e da reserva de índice construtivo. Essa reserva, prevista nos Artigos 170 a 172 do PDDUA, incluía a transferência de potencial construtivo oriundos de áreas atingidas por traçado viário ou por equipamento. Ao CMPDDU caberia não mais que opinar sobre a destinação de tais recursos.

Em 1955, no período democrático, o Presidente do Conselho era eleito pelos seus pares, e qualquer de seus membros podia ser candidato, já a restrição imposta a partir de 1971 vedava a candidatura de membros da sociedade civil. A partir 1979, o Presidente passou a ser o titular do órgão central do SMP conforme previsto em Lei⁸³, ou seja, o Secretário do Planejamento Municipal. Essa alteração reduz de modo

⁸³ Art. 15, parágrafo único da Lei 43/79 (1º PDDU).



significativo os graus de institucionalidade e democratização, uma vez que cabe à Presidência a definição das pautas, a coordenação dos trabalhos, entre outros, pois:

a responsabilidade da definição da pauta de discussão e do *modus operandi* das votações, ou as regras sobre quem, como e quando podem se manifestar, por exemplo, podem impactar de maneiras significativamente diferentes o processo participativo se definidas pelo próprio presidente da instituição ou se definidas de forma compartilhada. Da mesma maneira, as próprias regras para ocupação da presidência, por exemplo, também têm peso importante, dado que o presidente tem determinados poderes no âmbito do processo, como a própria definição das pautas. (PIRES et ali, 2011, p. 355)

Para Faria e Ribeiro:

Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições. (2011, p. 129).

Deste modo, tanto do ponto de vista das atribuições, do caráter do conselho e do acesso à Presidência, tem-se uma significativa redução do grau de institucionalidade e de democracia interna no desenho institucional do Conselho, uma vez que uma série de decisões sobre o dia a dia do conselho⁸⁴, bem como sua representação externa se dariam pelo poder público.

A composição do CMPDDU também teria importantes alterações, e tal qual as atribuições, teriam reflexos da “segura” redemocratização do país. Uma vez que se mostrava inevitável conceder acesso à representação comunitária nos espaços de tomada de decisão sobre a cidade ante a forte mobilização popular esse acesso foi tutelado de diversas formas, desde a composição até as formas de eleições e organização social.

Com a nova lei, o CMPDDU passou a ser composto por vinte e um membros, sendo nove do Município, oito de entidades de classe e apenas quatro de entidades comunitárias. A Lei do Plano Diretor (Lei 43/79) definia que os membros seriam

⁸⁴ Ao Presidente cabia a definição da pauta do Conselho, a distribuição de processos aos conselheiros relatores, conforme definido em Decreto.



indicados pelo Prefeito, mediante lista tríplice⁸⁵. Alguns meses depois foi aprovada a Lei Complementar 44 de 27 de novembro de 1979⁸⁶, segundo a qual as indicações deveriam ser submetidas à Câmara de Vereadores; demonstração do embate político em torno da representação.

No Decreto 6.964/79 foi detalhada a composição de cada um dos setores, Entre as representações do Município, a novidade era o Secretário Municipal do Meio Ambiente (Titular da SMAM). Pelas entidades, por sua vez, foram incluídas a Associação Riograndense de Imprensa (ARI) e a Metroplan. A divisão das entidades em terços foi mantida, mas cada um passou a ser composto por quatro entidades, sendo os representantes comunitários distribuídos pelos terços. A Figura 8 apresenta a composição do CMPDDU, a qual é analisada a seguir.

O ingresso da ARI no Conselho se deu a partir da ampliação de entidades participantes, sem que fossem excluídas quaisquer das anteriores. A associação compôs o Conselho criado por Loureiro, mas jamais havia atuado no Conselho desde 1955. O jornalismo não é central entre as áreas do conhecimento contribuintes do campo do urbanismo-planejamento urbano, portanto é possível que sua inclusão tenha se dado mais por motivações políticas. Pode ter havido também influência de Alberto André, Presidente da ARI durante a Ditadura Militar, foi vereador nos anos 1950 e 1960, e conselheiro do CMPDDU pela ARI de 1979 a 1994.

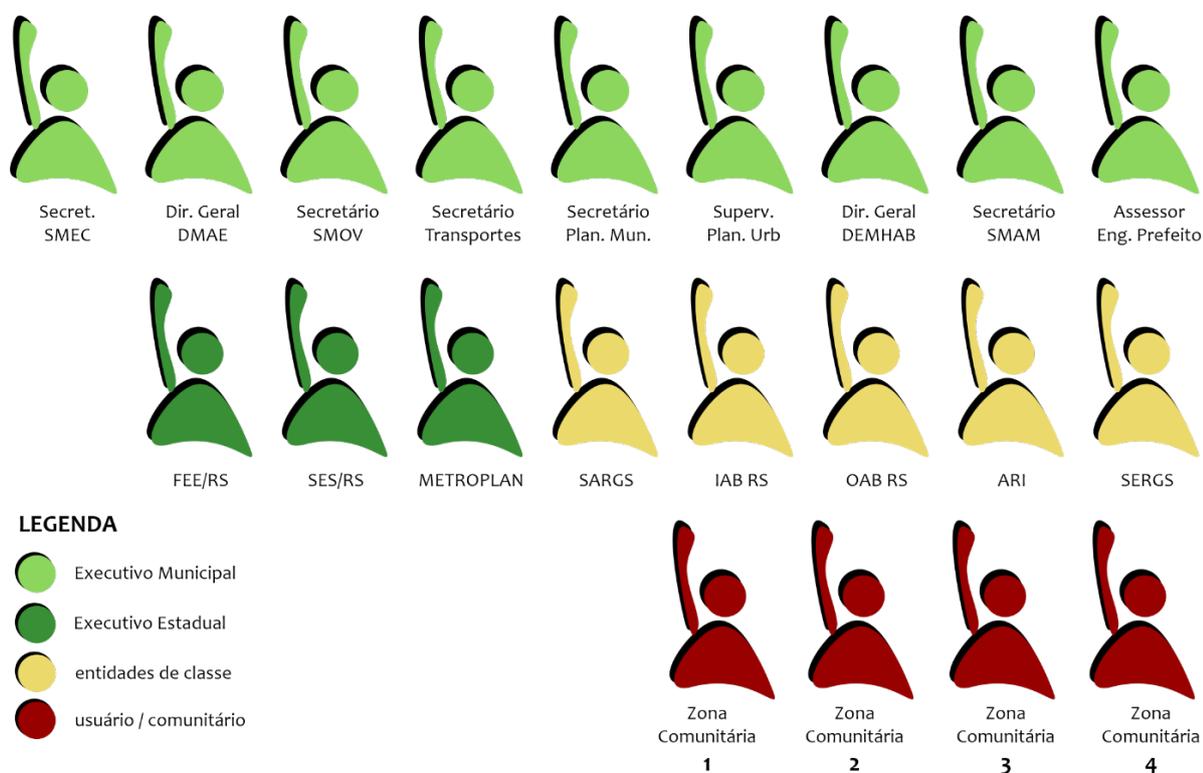
A SMAM, criada em 1976, foi uma das primeiras no país em nível municipal. A pauta ambiental ganhava importância com a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em junho de 1972, com a presença de 113 países. Lá foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A Declaração de Estocolmo foi o instrumento internacional pioneiro, a partir do qual foram estabelecidos os 26 princípios “comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano” (ONU, 1972).

⁸⁵ Decreto 6.964 de 25 de setembro de 1979, Art. 4º.

⁸⁶ Note-se que a Lei é posterior ao Decreto que disciplinava o CMPDUU, e mesmo aos atos administrativos que nomearam os primeiros conselheiros (Atos 278 e 279 de 6/11/79).



Figura 8 – Composição CMPDDU (1979/1998).



Elaborado pelo autor com base na L.C. nº 43 de 1979 e L.C. 44 de 1979, e Decreto 6.964/79.

Em 1971 foi criada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) a primeira entidade ambientalista do país. Os aspectos ecológicos e ambientais, portanto, ganhavam espaço tanto como áreas do conhecimento associada ao desenvolvimento urbano quanto como fator de identidade associativa no âmbito da sociedade civil. Isso se refletia também nas disposições do Plano, com a criação e regulação das Áreas de Interesse Ambiental.

A METROPLAN⁸⁷, por sua vez, já tinha sido convocada pelo Município a atuar como consultora para a elaboração do 1º PDDU, e tinha importante atuação em outros municípios da Região Metropolitana. Sua inclusão no Conselho representaria o olhar para a integração metropolitana, indo ao encontro dos fundamentos do Planejamento

⁸⁷ Criada em 1974 (Lei Estadual 6.748/74) com a finalidade primeira de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e, entre outras, coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da RMPA.



Urbano Integrado, o que também estava contido no próprio Plano. O tema constava dos objetivos do Plano, e compunha as competências do Sistema de Planejamento, no sentido de buscar a compatibilização do planejamento em níveis urbano e metropolitano⁸⁸ de um modo geral, e em específico a questão dos transportes.

A grande inovação na composição se dava pelo ingresso dos representantes comunitários, ainda que em número bastante reduzido, sobretudo em relação ao novo número total de conselheiros. Ainda assim, esse foi um importante acréscimo ao grau de representatividade do Conselho.

Através do mesmo Decreto foram criadas quatro Zonas Comunitárias⁸⁹, e cada uma teria um representante titular e um suplente. Essas zonas eram compostas por diversas Unidades Territoriais Seccionais, divisão espacial de escala intermediária formadas por uma série de Unidades Territoriais de Planejamento. Na Figura 9, são representadas as Zonas Comunitárias conforme descritas no Decreto 6.964/79, em que eram enumeradas as UTS's que compõem cada uma das Zonas Comunitárias.

Não foi possível verificar de que modo foram estabelecidas essas Zonas, contudo, como trataremos a seguir, tal divisão foi bastante questionada à época e posteriormente, tanto pela sociedade civil, quanto no âmbito acadêmico, principalmente pela incompatibilidade com a distribuição espacial das organizações comunitárias existentes.

Além da representação comunitária no Conselho, foram criados dispositivos participativos em nível local, também em grau consultivo, através das associações de moradores organizadas no âmbito das Unidades Territoriais de Planejamento (UTP), ou de conjuntos de Unidades. Poderiam discutir projetos públicos ou privados propostos em suas unidades territoriais.

Na Exposição de Motivos, os autores do Plano afirmavam que:

O envolvimento da comunidade no sistema de planejamento da cidade introduz nele variáveis locais de difícil percepção exterior, que fluem

⁸⁸ Art. 13, Inciso V da L.C. 43/79.

⁸⁹ Decreto 6.964/79, Artigo 17, § 2º, Incisos I a IV.



diretamente da sensibilidade da população envolvida, sobre a qual se fazem sentir os efeitos das proposições dele decorrentes.

Essa participação por certo amplia consideravelmente a **legitimação** do processo, na medida em que o Plano passa a considerar, além dos objetivos globais de harmonia do crescimento do Município, também os interesses peculiares ao ambiente e ao bem-estar comunitário no âmbito local. (PMPA, 1979, p. 17, grifo nosso).

Figura 9 - Delimitação das Zonas Comunitárias conforme descrição constante do Decreto 6.964/79.

ZONA COMUNITÁRIA 1

UTSI: 05, 06, 07, 09, 13, 15

UTSE: 10

UTSR: 01, 02, 03, 04

ZONA COMUNITÁRIA 2

UTSI: 17, 19, 23, 25, 27, 29, 41

UTSE: 39

ZONA COMUNITÁRIA 3

UTSI: 21, 33, 35, 37, 66, 61

UTSE: 47, 49, 53

UTSR: 50, 51, 58, 59

ZONA COMUNITÁRIA 4

UTSI: 43, 45, 63, 71, 83, 91, 97

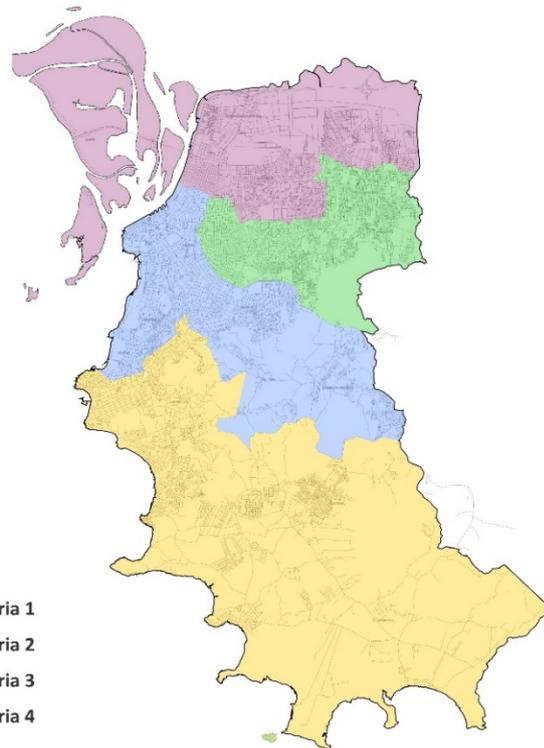
UTSE: 57, 65, 67, 69, 73, 75, 77,

79, 81, 85, 87, 88, 89, 93, 95

UTSR: 82, 90, 92, 96, 98, 99

LEGENDA

-  Zona Comunitária 1
-  Zona Comunitária 2
-  Zona Comunitária 3
-  Zona Comunitária 4



Elaborada pelo autor com base no Decreto 6.964/79, PMPA, 1979.

Nota-se que para os autores a importância do envolvimento da comunidade advém de seu potencial de complementar o olhar técnico – tido como exterior ao local –, através da sensibilidade daqueles que sentem os efeitos da aplicação do Plano. Para esses técnicos, contudo, a participação tem um caráter instrumental, posto que amplia a sua legitimidade, a partir da inclusão de particularidades locais como uma espécie de contraponto aos objetivos globais de “harmonia do crescimento”.

Para os técnicos, a atuação dessa representação se faria sentir na:



promoção dos interesses comunitários e da qualidade de vida da população; na defesa dos padrões urbanísticos das Unidades; na própria prestação dos serviços públicos em caráter cooperativo com a Administração Municipal e na conservação do patrimônio cultural e ambiental. (PMPA, 1979, p. 17).

Aqui se percebe uma intenção mais substantiva da participação, o que de alguma maneira reflete os parâmetros subordinadores do planejamento, apontados por Marcelo Lopes de Souza (2011), de qualidade de vida e autonomia coletiva (através da prestação dos serviços de modo cooperativo com o poder público). Por outro lado, é reforçado o caráter instrumental, e da subordinação da participação comunitária às pretensões dos técnicos, expressos pela ideia de que as comunidades se incumbiriam da defesa dos padrões urbanístico por eles determinados, e pela conservação do patrimônio cultural e ambiental. Partem, os técnicos, do pressuposto de que as comunidades estariam alinhadas a eles na defesa do Plano. Cabe, porém, questionar o que lhes motivaria a tomar partido por um Plano para o qual não foram devidamente convocados a contribuir.

De todo modo, há um reconhecido avanço no desenho institucional da participação no planejamento e na sua gestão, tanto pela abertura do Conselho à representação comunitária, quanto pela criação de momentos participativos no âmbito local. Para os técnicos “essa participação surgirá na esfera administrativa através das Associações de Moradores, ao nível particular e do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, ao nível global de enfoque da cidade” (PMPA, 1979, p. 17). De fato, tais inovações foram importantes, contudo, eram reconhecidas como insuficientes pelo próprio corpo técnico (MARQUES e SALENGUE, 1993, p. 161).

Na Tabela 10 são apresentadas de modo sistematizado os principais elementos do desenho institucional do CMPDDU, o que inclui algumas das regras e a composição.



Conselho Municipal do Plano Diretor – CMPDDU - Período 1979 / 1999		
Composição conforme Lei Complementar nº 43 de 1979 e Lei Complementar 44 de 1979, e Decreto 6.964/79		
Representantes do Município (9 membros)	Secretário Municipal de Obras e Viação	
	Secretário Municipal dos Transportes	
	Secretário Municipal de Educação e Cultura	
	Secretário do Planejamento Municipal	
	Secretário Municipal do Meio Ambiente	
	Diretor Geral do DMAE	
	Diretor Geral do DEMHAB	
	Assessor Engenheiro do Prefeito	
	Supervisor do Planejamento Urbano da SPM	
Forma de indicação	Membros indicados pelo Prefeito conforme L.C. 43/79. Lei 44/79 estabelece prévia aprovação pela Câmara Municipal.	
Entidades (8 membros) e entidades comunitárias (4 membros)	1º terço	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)
		Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE)
		2 (dois) representantes de entidades comunitárias
	2º terço	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)
		Secretaria da Saúde e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul
		Associação Riograndense de Imprensa (ARI)
		1 (um) representante de entidade comunitária
	3º terço	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)
		Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)
		Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
		1 (um) representante de entidade comunitária
	Forma de indicação das entidades	Conforme Lei 43/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de lista tríplice apresentada pela entidade. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.
Forma de indicação das entidades comunitárias	Conforme Lei 43/79 e Decreto Municipal 6964/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de nomes constantes de lista tríplice elaborada em assembleia organizada pelo Município das entidades comunitárias devidamente cadastradas. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal, substituído em seus impedimentos pelo Conselheiro mais idoso, funcionário ou inativo do Município.	
Secretaria	Secretário designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a 2 anos, renovação bienal dos terços, sem prejuízo de recondução.	
Remuneração	Jeton até o máximo de 10 sessões mensais, estabelecido em três décimos do S.M.	
Frequência de Reuniões	Mínimo de 2 (duas) reuniões mensais. Número de sessões ordinárias a ser estabelecido em Regimento Interno.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas consecutivas ou 20 intercaladas.	
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação até 30 dias após instalação do Conselho.	

Tabela 10 - Sistematização das regras e composição do CMPDDU período 1979/99. Elaborada pelo autor.



5.3. ORGANIZAÇÃO OU TUTELA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA?

Como já dito, tanto Fedozzi (2000) quanto Ferreti (1993 e 2014) questionam a forma como foi constituída a participação da comunidade no Conselho a partir do do 1º PDDU. As críticas apontadas por ambos vêm no sentido de que ela foi desenhada para tutelar, cooptar e desarticular os movimentos sociais urbanos em crescente mobilização na última metade da década de 1970.

A liberdade associativa é fator fundamental para a participação, como aponta Pateman (1992, p.53):

Se o indivíduo quiser se autogovernar, então ele não só tem de ser capaz de participar da tomada de decisões em todas as associações das quais é membro, como as próprias associações têm de ser livres para controlar seus assuntos (...), e se elas quiserem se autogovernar, nesse sentido têm de ser basicamente iguais em termos de poder político

A interferência do Estado representa um grande perigo para essa liberdade. A proposta do Executivo Municipal tinha justamente a intenção de interferir ou controlar os assuntos internos da Associação, bem como desarticular sua representação a partir da proposta de distribuição espacial da participação, distinta da organização existente.

A consulta comunitária no âmbito local foi incluída na Lei 43/79. No Título III da I Parte, denominado “da participação da comunidade no processo de planejamento”, eram estabelecidas as regras para a participação – Artigos 21 ao 23. No Artigo 21, era autorizada a criação de associações de moradores nas UTP, as quais poderiam ser compostas por pessoas físicas ou jurídicas, e teriam a finalidade de “promover ou defender interesses comunitários locais”. No Artigo 22, por sua vez, eram estabelecidas as condições a ser atendidas pelas associações para a obtenção do reconhecimento por parte do Executivo. Eram vedadas finalidades lucrativas e atividades político-partidárias; a remuneração dos cargos aos dirigentes e associados; e o acesso dos associados pessoas jurídicas aos cargos de Diretoria.



Conforme o Art. 23, seriam objeto de consulta às associações os processos que tratassem de instalação de equipamentos urbanos⁹⁰ e loteamentos, que deveriam responder dentro do prazo máximo de vinte dias. Foram assim criados momentos de caráter meramente consultivo, em que as representações comunitárias são convocadas pelo poder público a expor sua opinião sobre projetos públicos ou privados de maior impacto urbano.

Essa inovação se enquadra no terceiro tipo de IP definida por Avritzer (2008, p. 56) chamada de ratificação pública, a qual se caracteriza por finalizar “um processo já iniciado no âmbito do próprio Estado”, ainda que envolva mais atores sociais, eles apenas ratificam uma decisão previamente tomada pelo Estado. O autor inclui nessa categoria de IP as audiências públicas previstas atualmente para os processos de elaboração e revisão de Planos Diretores. Lembramos que para o autor este tipo de IP tem baixas efetividade e capacidade democratizante, e neste caso em particular, ainda menor, uma vez que é apenas consultiva.

A representação comunitária no Conselho foi regulamentada pelo Decreto 6.964/79. Em cada uma das Zonas Comunitárias seriam realizadas assembleias compostas por associações de moradores previamente cadastradas junto ao Executivo⁹¹ seriam escolhidos de indicados (titular e suplente) para lista tríplice a ser submetida ao Prefeito. Os conselheiros tinham mandato de dois anos, e era vedado a titulares de mandatos legislativos municipais, estaduais e federais.

Competia ao Secretário da SPM “baixar” Regimento Interno regulando o funcionamento das assembleias. Cabia-lhe, portanto, a Presidência do Conselho e a definição das regras das assembleias. A grande heteronomia nas diferentes instâncias da IP – Conselho, audiências locais e assembleias de escolha das representações comunitárias – frustrou as entidades comunitárias e demais movimentos urbanos. Isso

⁹⁰ Os equipamentos urbanos conforme o Art. 23 eram: (a) praças, parques e áreas de recreação; (b) escolas; (c) supermercados, hortomercados, centros comerciais; (d) depósitos e postos de revenda de gás liquefeito de petróleo; (e) postos de abastecimento e de lavagem de veículos; (f) garagens comerciais; (g) cemitérios; (h) terminais e itinerários de transporte coletivo.

⁹¹ Documentos básicos exigidos para cadastro, conforme Decreto, eram: Estatuto Registrado na forma da lei civil e Ata de Eleição da Diretoria em exercício.



levaria à continuidade das mobilizações por maior acesso à tomada de decisão sobre os rumos da cidade.

A distribuição territorial das representações e a tutela das assembleias de associações de moradores para escolha dos conselheiros foram os pontos de maior contestação tanto durante a tramitação do PL na Câmara quanto durante a implementação (FEDOZZI, 2000; FERRETTI, 1983 e 2014). A proposta do Executivo previa uma série de condições às regras internas das associações de moradores, ao ponto de exigir-lhes um Estatuto padrão.

As associações de moradores existentes tinham abrangências territoriais definidas de forma autônoma pelas comunidades. Essas delimitações eram em geral distintas daquelas previstas pela Prefeitura, tanto no âmbito local (UTP's) quanto nas Zonas Comunitárias (representação no CMPDDU). Essa diferença foi objeto de contestação das entidades, considerada “um claro indício de duplicidade de representação com a tendência de esvaziamento progressivo das organizações autônomas, em prol daquelas atreladas, em última análise, à Prefeitura” (FERRETTI, 2014, p. 81).

Tanto a intervenção nas regras internas quanto a promoção de duplicidade de representações constavam entre as ações comuns dos governos municipais e estaduais nomeados pela Ditadura com vistas à desarticulação dos movimentos comunitários. A criação de nova associação em comunidades onde já existia outra se dava por meio da cooptação de lideranças (FEDOZZI, 2000; FERRETTI, 2014). Ferretti problematiza:

se o Plano não visa criar um sistema formal de legitimidade e de participação da comunidade no sistema permanente de planejamento proposto, tentando, ao mesmo tempo, deslegitimar e esvaziar as Associações ora existentes, que, formadas historicamente a partir de núcleos comunitários em busca de suas condições, têm questionado e mesmo enfrentado a Administração Municipal e suas políticas (...). (2014, p. 83-84).

as associações de moradores dirigem-se (...) sempre buscando preservar sua autonomia. (...) isso ocorre no plano ideal (...). Pensar as AM's como bloco popular, isto é, centralizador da vontade política das classes subalternas, não confere com o que ocorre com as AM's de Porto Alegre. O problema é que o bloco popular é pensado por setores políticos para as suas penetrações. (...) O novo clientelismo, posto pelo uso político dos órgãos municipais, é reforçado



pelos partidos. Pensar as AM's é pensar nestas contínuas redefinições do poder local (...). (2014, p. 156).

Parece-nos importante ressaltar que a afirmação de Ferretti consta das conclusões de sua dissertação de Mestrado em Sociologia, defendida em 1984, desenvolvida quando o pluripartidarismo já era uma realidade, após o fim do bipartidarismo imposto pela Ditadura Militar.

Ambas as propostas – a de exigência de Estatutos padrão e a divisão territorial distinta da organização das AM's existentes – foram derrubadas na Câmara Municipal, fruto da mobilização das associações de moradores representadas pela FRACAB aliada à intervenção de entidades como a SAERGS. (FERRETTI, 2014, p. 81). A bancada de oposição (MDB) era quase duas vezes maior que a governista (ARENA).

O SAERGS, presidido pelo Arquiteto Clóvis Ilgenfritz da Silva⁹², enviou proposições em ofício encaminhado ao Presidente da Câmara Municipal as quais julgava “fundamentais para a existência de uma real participação comunitária no processo de planejamento” (SILVA, 1978, apud FERRETTI, 2014, p. 89). Referente à composição do Conselho, propunha uma composição tripartite, com iguais números de representantes municipais, de entidades de classe e de associações de bairros; e a autonomia dessas representações, com o fim da lista tríplice. A proposta incluía ainda a inclusão de parágrafo garantindo a “organização independente” das associações de moradores das UTP's, e a participação de um representante de UTP em sessão do conselho que viesse a tratar de matéria específica daquela unidade.

Nenhuma das proposições do SAERGS foi acatada pela Câmara Municipal, e o questionamento quanto à representação comunitária como mera formalidade seguiria. Com a sub-representação, as comunidades (FERRETTI, 1993, p. 273) seriam incapazes de incidir sobre as intervenções urbanas e tinha pouco peso na decisão das diretrizes do Plano. (FERRETTI, 2014, p. 144).

⁹² Clóvis Ilgenfritz foi Vereador pelo Partido dos Trabalhadores entre os anos de 1989 e 2000. Nesse mesmo período atuou como Secretário do Planejamento Municipal durante os primeiros anos da Administração Popular – governos petistas coligados com outros partidos do campo progressista (a Frente Popular) no período de 1989 a 2004.



Em artigo publicado no Jornal da FRACAB, de 1984, intitulado “A Comunidade e o Plano Diretor”, a entidade se mostrava preocupada com os resultados da atuação comunitária no âmbito do Conselho que considerava “expressivos” ainda que não os mais “satisfatórios”. Para a entidade a:

experiência dos Conselheiros Comunitários (...) é de que são colocados dentro do Conselho em meio a um confronto, no qual representam flagrante minoria (...) são enfrentados duros conflitos, entre os interesses da comunidade e o de poderosos grupos econômicos. Também são comuns os choques entre a opinião dos técnicos do Município que (...) tentam fazer com que prevaleçam seus pareceres mesmo que venham contra os interesses de parcelas expressivas da comunidade. Não há que negar que tem sido muito difícil conseguir-se a harmonização de interesses e, via de regra, os pareceres técnicos tem prevalecido (...) embora sejam frequentes os apoios dos Conselheiros classistas (IAB, OAB, Sociedade de Agronomia, entre outros) (...) (FRACAB, 1984, p. 8).

Após quatro anos de atuação no Conselho, a preocupação da entidade com a efetividade dessa participação constituída por inferioridade numérica que resulta num predomínio dos técnicos da Municipalidade, cujas posições prevaleciam, mesmo contrárias às manifestações comunitárias. Parecem apontar para um alinhamento entre a representação da Municipalidade e os “poderosos grupos econômicos”.

Por outro lado, reafirmavam o apoio das entidades de classe – as mesmas que colaboraram à época da tramitação do PL na Câmara Municipal. No artigo ainda afirmavam que essa experiência demonstrava que “a ninguém interessa um Conselho Comunitário acomodado, fraco, mero endossador de pareceres”, e que isso poderia levar ao enfraquecimento da “importante conquista” (FRACAB, 1984, p. 8).

Afirmavam ainda sua preferência por um “voto vencido, uma manifestação de discordância, do que a aprovação (...) em dissonância com o desejo daquela parcela de moradores diretamente interessada” (FRACAB, 1984, p.8). Tal afirmativa parece apontar que de fato as consultas às comunidades diretamente atingidas não vinham ocorrendo, ao contrário do previsto em Lei; ou se vinham ocorrendo, o resultado dessas consultas talvez não tivesse ressonância no Conselho. Certamente esta é uma lacuna a ser melhor verificada em estudos futuros.



Não havia limite de reconduções, de modo que quase não houve alternância nas representações comunitárias, como pode ser visto na Tabela 11, sobretudo após os dois primeiros biênios. O mesmo pode ser observado na representação das entidades de classe (Apêndice G). Os órgãos públicos estaduais apresentavam maior alternância, e em geral seus representantes eram técnicos da área. As renovações bienais dos terços pelo que indica as alternâncias observadas nas representações não eram seguidas à risca, ainda assim, parecem implicar no grande número de reconduções de conselheiros.

Entre as entidades de classe podemos observar a presença de pessoas de destacada atuação no campo político antes ou depois de sua participação no Conselho. No caso da ARI, Alberto André⁹³ havia sido Vereador durante os anos 50 e 60. Da OAB, Paulo Odone⁹⁴ viria a ser Deputado Estadual durante os anos 1990; enquanto seu suplente, Manoel André da Rocha, advogado especializado em Direito Urbanístico, atuava como Procurador do Estado.

Entre as representações comunitárias, de fato muitos atuavam na FRACAB, ainda que não se tenha podido verificar a filiação associativa de cada uma delas. Parece pertinente destacar algumas dessas pessoas. Divo Gervásio do Canto, além de atuar na FRACAB, atuava também no sindicato dos rodoviários da Companhia Carris Portoalegrense (Carris), o qual presidiu, e concorreria a Vereador nos anos 1990 pelo PTB. Antônio Matos, por sua vez, viria a ser candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Norma Medeiros presidiu por alguns anos a Associação de Moradoras da Rua Comendador Azevedo.

Quanto à representação de gênero, a primeira mulher a participar do Conselho, entre as representações de entidades, foi Rut Teresinha Diederichs Noronha, como suplente do Departamento de Economia e Estatística (DEE), no ano de 1962. A partir dos anos 1980, a participação feminina segue restrita, ainda que crescente. Norma Medeiros foi conselheira comunitária por oito biênios consecutivos. O IAB foi a primeira

⁹³ Alberto André foi Presidente da ARI durante 34 anos. Foi Vereador pelo Partido Libertador (PL) nos períodos de 1952 a 1959 e pelo PTB, entre 1960 e 1968.

⁹⁴ Paulo Odone foi Deputado Estadual pelo PMDB entre os anos de 1992 e 2002.



entidade da sociedade civil a ser representada por uma mulher, a Arquiteta Maria Isabel Balestra⁹⁵ (suplente – 1986/87).

Nominatas Conselheiros Comunitários 1979/1999					
Gestão bienal do CPD		Zona Comunitária 1	Zona Comunitária 2	Zona Comunitária 3	Zona Comunitária 4
1979-1981	Titular	Mauro Ferrari da Rocha	Petro Saweryn	Divo Gervásio do Canto	José Brunelli
	Suplente	Vantonir Rocha	Adige da Silva	Eugênio Rodrigues da Silva	Nasson Remedi de Souza
1982-1983	Titular	Mauro Ferrari da Rocha	Petro Saweryn	Divo Gervásio do Canto	José Brunelli
	Suplente	Vantonir Rocha	Adige da Silva	Eugênio Rodrigues da Silva	Nasson Remedi de Souza
1984-1985	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Luiz Martins Fialho	Nasson Remedi de Souza
	Suplente	Mauro Ferrari da Rocha	Sérgio Antônio Selistre	Valter Souza	Cecília Martinato Quaresma
1986-1987	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Protásio Maciel Ferreira	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Alzim A. G. Santos	José Inocêncio dos Santos	Divo Gervásio do Canto	Pedro Azevedo
1988-1989	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Marroni
1990-1991	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1992-1993	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1994-1995	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1996-1997	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1998-1999	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni

Tabela 11 - Representação de conselheiros comunitários 1980 a 1999. Elaborada pelo Autor a partir do Diário Oficial do Município de Porto Alegre (DOPA 1979-1999).

⁹⁵ Presidiu o IAB RS entre os anos de 1984 e 85



5.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CMPDDU

A participação comunitária no urbanismo-planejamento urbano através da representação no Conselho e por consultas em nível local frente a propostas de intervenções, não advém dos preceitos do planejamento integrado ou do projeto político dominante, mas da luta oriunda da mobilização das comunidades portoalegrenses, articuladas com algumas entidades profissionais identificadas com o projeto interrompido de reforma urbana.

A Ditadura Militar e suas administrações civis se viram, assim, pressionadas a incluir as comunidades no processo de planejamento e responderam com propostas que visavam restringir a autonomia associativa dessas comunidades. A composição da Câmara de Vereadores, em que o partido de oposição (MDB) tinha ampla maioria contribuiu, ainda que de modo bastante limitado, para evitar uma restrição ainda maior à autonomia do Conselho e suas representações.

A inclusão do saber cidadão, através dos conselheiros comunitários conferiu maior grau de representação ao Conselho, ao quebrar o monopólio da representação dos saberes profissionais e a competência política. Curiosamente esta inclusão ocorreu justamente quando os graus de institucionalização e de democratização do Conselho são restringidos pelas outras alterações no seu desenho institucional.

O Conselho que percorreria o período autoritário com atribuições de caráter deliberativo e com alto grau de incidência sobre os projetos, planos e processos de planejamento, entraria na renascente democracia brasileira restrito ao âmbito consultivo. Esta restrição das competências concomitante à abertura do Conselho a uma ainda restrita participação comunitária, vai ao encontro do que afirma Grau:

“Em relação aos “sujeitos”, a experiência mostra que, quando a participação assumiu formas orgânicas de institucionalização, o Estado tendeu a determinar um acesso diferenciado dos interesses sociais às instancias de decisão, em função de seus próprios interesses. Concede, assim, menor peso quantitativo à função de representação dos interesses da sociedade (...) ou estabelece mediações à escolha dos representantes da sociedade civil, procurando impedir que sejam as próprias organizações sociais a elegê-los ou discriminando as organizações que tem a faculdade de designar representantes sociais ou de concorrer para sua designação. (GRAU, 1996, p. 123).



Essa restrição teria partido do campo político ou técnico? Se para o corpo técnico a participação estava aquém do desejado (MARQUES e SALENGUE, 1993, p. 161), então talvez a tutela viesse de fato de uma decisão política. Segundo Milton Cruz, as decisões do projeto político vigente, de viés autoritário, se impuseram sobre as posições do corpo técnico-burocrático, mas cederam frente às pressões da sociedade civil:

No ciclo do 1º PDDU, o principal responsável pelos vetos que definiram a característica da política de planejamento urbano não foi nem a cultura institucional nem a corporação profissional, como sugeria a resenha de Marques (1997), mas sim o governo e sua bancada de vereadores, a sociedade política. A burocracia local se mostrou impotente para mudar as prioridades impostas pelo governo. Mas, a pressão da sociedade civil pela redemocratização da sociedade e das instituições se revelou forte o suficiente para influenciar o governo a introduzir a participação comunitária no Conselho do Plano Diretor. (CRUZ, 2006, p. 162)

Assim, a partir de 1979, o Conselho se limitava a uma instância consultiva, ao perder suas competências deliberativas. Decaiu seu grau de institucionalização e democratização, com o fim das eleições à Presidência. O acréscimo dos conselheiros comunitários abre-o ao saber do usuário, de modo tutelado e reduzido. A criação das consultas no âmbito das UTP's (escala local), sem qualquer relação direta com o Conselho, ao que tudo indica não se confirmou na prática, portanto não pode ser considerada um acréscimo ao grau de democratização.

Deste modo, a Ditadura Militar, através de seus gestores civis nomeados fez poucas alterações no desenho institucional do Conselho durante o período mais duro. Já as mudanças promovidas no mesmo ano da Anistia, ela moldava-o de acordo com os preceitos de sua missão de promover uma redemocratização “lenta gradual e segura”.

Enquanto as ruas do país eram tomadas por protestos pela redemocratização, nos bairros e vilas de Porto Alegre as mobilizações reivindicatórias locais exigiam melhores serviços, acesso à terra urbana e participação na tomada de decisão sobre os rumos da cidade, inclusive no urbanismo-planejamento urbano. Os anos 1980 seguiriam efervescentes. Com a retomada das eleições para Prefeitos, o campo progressista ganharia todas as eleições pelas próximas duas décadas em Porto Alegre, concorrendo a um alinhamento entre projeto político, densidade social e técnica em torno de



instrumentos de gestão e planejamento urbanos orientados pelos princípios da democracia participativa.



6. DO OP AO CMDUA: NOVOS VENTOS MOVEM OS MOINHOS DA PARTICIPAÇÃO

As lutas pela redemocratização dos anos 1970, protagonizadas por um “novo sindicalismo e movimentos sociais emergentes” foram a fonte geradora de práticas participativas que seriam incorporadas na institucionalidade jurídico-política brasileira a partir da Constituição Federal de 1988. Tais avanços podem ser considerados como “um subproduto de lutas corporativas” (LYRA, 1980, p. 2). Para o autor, dois fatores contribuíram para esse cenário: a “profunda debilidade do sistema partidário” marcado pelo bipartidarismo imposto pela Ditadura Militar, e o declínio do “milagre econômico brasileiro” o qual criou “novas camadas médias igualmente carentes de instrumentos de vocalização de suas potencialidades políticas” (LYRA, 1980, p. 2).

Essa articulação entre setores populares e profissionais resultou em diversas propostas populares de emendas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) cujo conteúdo incluía instrumentos de democracia participativa, especialmente na gestão de políticas públicas como saúde, educação, seguridade social, entre outros. As diversas emendas contaram com um total de 12 milhões de assinaturas, muitas com centenas de assinaturas, bem acima do mínimo necessário de trinta mil. Os movimentos sociais promoveram intensa mobilização para assegurar a inclusão de dispositivos de promoção da participação social na Constituição Federal, como de fato ocorreu (ABERS; KECK, 2008, p. 102).

Essa mobilização social se motivava por uma convicção dos ativistas da necessidade de incidir sobre o desenho das novas instituições a fim de “conter os esforços das elites em preservar um sistema de privilégios”. Muitos desses ativistas atuaram na fundação ou migraram para o Partido dos Trabalhadores, cujo projeto “valorizava a autonomia e a diversidade dos movimentos e apoiava a democracia participativa” (ABERS; KECK, 2008, p. 102). Como veremos, Porto Alegre se destacaria neste campo, com a criação do Orçamento Participativo em 1989.

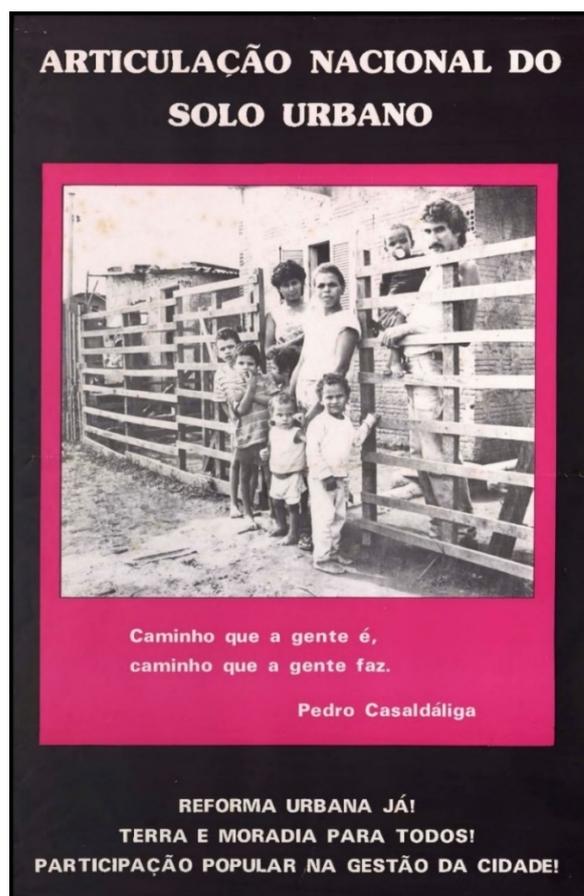
No campo da política urbana, ou do urbanismo-planejamento urbano, a organização social em nível nacional se dava através da Articulação Nacional do Solo



Urbano (ANSUR)⁹⁶, e mais tarde, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o qual reuniu movimentos sociais de base (principalmente de moradia), e organizações da sociedade civil, profissionais e acadêmicas. A Figura 10 mostra um cartaz da ANSUR que ilustra a luta inicialmente focada no acesso à terra, incluindo a pauta da “participação popular na gestão da cidade”:

Antes desse período, a discussão sobre a luta pelo acesso à terra saiu desse patamar para ganhar uma dimensão maior que foi a luta pelo direito à cidade, enquanto espaço provido de toda a infraestrutura e de todos os serviços, enquanto direito a ser entendido a todos os moradores do tecido urbano, garantindo-se mecanismos de participação popular para os seus habitantes. A luta ganhou uma dimensão maior, de luta pela Reforma Urbana. (ANSUR, 1990).

Figura 10 – Cartaz da ANSUR. sem data. Demanda por participação popular na gestão urbana.



Fonte: <http://cpvsp.org.br/upload/cartazes/pdf/CAHABBR0000019.pdf>

⁹⁶ ANSUR, criada por iniciativa da Comissão Pastoral da Terra, da CNBB, entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980. O MNRU foi criado em 1985.



Desse esforço, resultou um capítulo da Constituição Federal, que trata da Política Urbana, composto por dois artigos (Artigos 182 e 183) os quais tratam predominantemente das questões relacionadas à terra urbana e ao plano diretor. O direito à participação ficou de fora do texto constitucional no âmbito da política urbana, ao contrário de outras políticas que, não por acaso, hoje têm alto grau de institucionalidade nas instâncias e processos participativos, como saúde, educação e assistência social.

A organização e mobilização, por sua vez, se mantiveram e logo após a “Constituição cidadã”, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o propósito de regulamentar os artigos da Constituição Federal, com base no documento da proposta de emenda popular. A proposta popular redundou no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001). A gestão democrática das cidades ganhava espaço de destaque no Estatuto, e por consequência, nas constituições estaduais e nas legislações municipais.

Em Porto Alegre, no início dos anos 1980, existiam cerca de 170 Associações de Moradores (AM). Até 1983, a FRACAB era a única entidade a reunir associações comunitárias no Estado, mas a cooptação e clientelismo nas relações com os governos municipais nomeados pela Ditadura levaram a uma incontornável perda de legitimidade. Em 1983 foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), com a participação de 51 AM’s vinculadas a partidos de oposição à Ditadura. Como espaço de articulação interpartidária, convergiam no sentido do enfrentamento ao autoritarismo, enquanto as divergências se restringiam às estratégias de ação neste sentido. A ênfase dada ao enfrentamento ao Regime, orientada pelos partidos oposicionistas, limitava, por outro lado, sua atuação na política comunitária (FEDOZZI, 2000, p. 45-46), e por consequência sua capacidade de hierarquizar as demandas locais. De todo modo, se apresentava:

um novo estágio na articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento do capital social acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação quantitativa e qualitativa do associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica. (FEDOZZI, 2000, p. 48).



Em 1985 foram realizadas eleições municipais nas capitais, as primeiras após a Ditadura, para uma gestão de apenas três anos (1986-88). Foi eleito com 45,6% dos votos, o Prefeito Alceu Collares, pelo PDT, partido de oposição criado após a reabertura ao multipartidarismo, enquanto o candidato do partido oriundo da ARENA, o PDS, recebeu pouco mais de 10% dos votos. Havia uma grande pressão popular por participação social, e desde o primeiro momento, a gestão Collares se ocupou em discutir junto às entidades comunitárias um modelo de conselhos. As divergências entre a gestão pedetista e os movimentos comunitários quanto à concepção e as formas de encaminhamentos desse modelo perdurariam até o fim do mandato, quando foi aprovada a Lei dos Conselhos Populares. Isso, contudo, não deu fim às divergências, as quais teriam que ser equacionadas pela administração posterior.

Por outro lado, desde a segunda metade dos anos 1980, o PDDU era contestado pelos mais diversos setores da sociedade civil – militantes da Reforma Urbana, entidades profissionais de arquitetos e engenheiros, setores empresariais. Deste modo essa contestação era incorporada nos projetos dos diferentes campos político-partidários da capital. As críticas manifestavam o “caráter tecnocrático e normativo do Plano, a rigidez de suas regras urbanísticas e a não implantação do sistema de planejamento e gestão” (POZZOBON, 2008, p. 99).

Em 1986, o IAB RS (1986, p. 1), através do documento Estudo preliminar para reavaliação do 1º PDDU, reconhecia os méritos do plano, mas defendia a necessidade do planejamento “galgar novos patamares”. Reconhecia, por um lado, a “firme intenção de proteger a qualidade ambiental da cidade, em benefício da população” posta na sua elaboração, e por outro demonstrava a preocupação “na memória coletiva como um restritor, uma constante e informe ameaça às iniciativas do cidadão” (IAB RS, 1986, p. 2). Essa crítica ia ao encontro dos pleitos do mercado da construção civil.

Por outro lado, o IAB RS (1986, p. 2) apontava a importância de atualizar o sistema de planejamento às expectativas de mudança motivadas pela redemocratização do país, as quais demandavam “transparência de poder de decisão”. A entidade propunha uma urgente reformulação do Plano com vistas a torná-lo “mais democrático e aberto à participação da sociedade organizada e que tivesse caráter deliberativo (POZZOBON, 2008, p. 101) vinha em defesa da participação social desde as premissas fundamentais



do desenvolvimento da cidade, e da importância da condução pelo Executivo dessa reformulação:

Não faz sentido a população participar de decisões a respeito de aspectos terminais como altura de um determinado prédio, se não participou antes das decisões maiores que determinaram, em última análise, o desenvolvimento da cidade. Igualmente fica evidente a importância do papel indutor e coordenador da Prefeitura, que propõe o objeto da decisão e alimenta o debate com elementos técnicos e financeiros. (IAB RS, 1986, p. 3).

O documento também ressaltava a necessidade de um plano que contemplasse “todas as ações públicas e privadas referentes à construção, uso e gestão da cidade” as quais deveriam expressar a “vontade política do município em um determinado período de sua história” (IAB RS, 1986, p. 8). Essas propostas, por sua vez, vinham ao encontro das reivindicações dos setores ligados à Reforma Urbana, para os quais o Plano Diretor deveria ir além dos aspectos físicos, e sua reformulação deveria contemplar os avanços oriundos da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos na gestão pública em nível municipal.

6.1. DOS CONSELHOS POPULARES AO OP: GÊNESE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE

Nos últimos dias da gestão Alceu Collares, em dezembro, foi aprovada na Câmara Municipal a Lei Complementar 195 de 1988, que criava o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal. As negociações em torno da proposta petetista com os movimentos comunitários foram marcadas por um tensionamento tanto por questões de ordem conceitual e de procedimentos participativos, quanto por uma disputa por hegemonia entre partidos do campo progressista (FEDOZZI, 2000, p. 46-50). À oportunidade da aprovação da L.C. na Câmara, já havia sido eleito pela Frente Popular, o petista Olívio Dutra⁹⁷, o que daria início a 16 anos de Administração Popular no comando do Executivo Municipal, de modo que a tensão se estendeu à Administração Popular, encarregada de regulamentar a Lei.

⁹⁷ Frente Popular formada por PT e PCB em 1988, vence as eleições com 38,7% dos votos, seguido por Carlos Araújo, candidato do PDT. Apesar de ter perdido o pleito ao Executivo, o PDT elegeu 11 vereadores, a maior bancada isolada do Câmara Municipal.



Em 1986, a Prefeitura promoveu reuniões regionais, as quais contaram com a participação dos representantes comunitários do CMPDDU e em média 50 entidades por região. Foram apresentadas as propostas do Executivo para reorganização dos conselhos municipais existentes. Ainda no primeiro semestre daquele ano foram realizados dois seminários para discutir tais propostas. O primeiro, promovido pela UAMPA, contou com presença de 104 entidades, dentre as quais 84 associações de moradores.

Entre as definições do seminário da UAMPA, constavam a revogabilidade dos cargos, a representação de 60% de entidades comunitárias, 30% de entidades profissionais e sindicatos, e apenas 10% ao Executivo também foram determinadas, o que foi incorporado ao Projeto de Lei. Para a UAMPA os conselhos seriam denominados Municipais, e não Populares, como pretendia o Executivo. Essa disputa refletia um debate conceitual de fundo “sobre o caráter dessas instâncias, ou seja, tratava-se de espaços participativos situados na esfera pública ou na administração do Estado? (FEDOZZI, 2000, p. 49). A UAMPA disputava espaço de tomada de decisão no âmbito estatal.

De qualquer modo, através da L.C. 195/88 foram criados dezessete Conselhos Populares, alguns novos, outros renomeavam e redesenham os já existentes, como no caso do Conselho do Plano Diretor, substituído pelo Conselho Popular de Planejamento⁹⁸. O desenho proposto tinha alto grau de representação, uma vez que a proposta das associações de uma ampla maioria da sociedade civil foi incorporada. Por Lei, os conselhos teriam doze representantes comunitários (um membro por região escolhido em Assembleia Geral das entidades comunitárias locais – associações de moradores), sete entidades de classe, e apenas dois representantes do Executivo⁹⁹.

⁹⁸ Os Conselhos Populares criados ou renomeados foram: Administração de Pessoal; Transportes; Habitação; Turismo; Obras e Viação; Saúde e Bem Estar Social; Educação; Esportes; Planejamento; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Patrimônio Histórico e Cultural; Meio Ambiente; Contribuinte; Saneamento, Água e Esgoto; do Menor; e Carnaval.

⁹⁹ O Conselho de Administração de Pessoal contaria com representantes eleitos através de assembleia convocada pelo Sindicato dos Municipários (SIMP) ao invés de representantes comunitários.



A regulamentação, já no início da Administração Popular, acabou interrompida pela exigência determinada pela Constituição Federal de 1988 de revisão das Leis Orgânicas Municipais (LOM). Na LOM aprovada em 1990 foram incorporadas as duas visões. De um Lado, os Conselhos Municipais, foram definidos como “órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública”, e os Conselhos Populares como órgãos regionais autônomos, não subordinados à Administração Municipal¹⁰⁰. A LOM, contudo, não definiu o número de conselhos, e sua regulamentação é que tomaria espaço nos debates junto à Câmara Municipal, onde o PDT tinha maior bancada.

A UAMPA realizou seus dois primeiros congressos nos anos de 1985 e 1986. Entre suas reivindicações, a questão da participação na definição do orçamento municipal ganhara centralidade. As propostas dos conselhos não atendiam essa demanda comunitária, avaliadas pela AP como construções de cima para baixo, aos moldes de uma “tradição brasileira de criar leis artificiais de participação [a qual] contribui para a formação de anacronismos, quando não, antagonismos, entre realidade social e a formalidade jurídico-política” (FEDOZZI, 2000, p. 58). Esses dois fatores foram determinantes para que a AP desse os primeiros passos em direção ao que seria reconhecido mundo afora: o Orçamento Participativo.

Em agosto de 1989, no seu primeiro ano de gestão, a AP deu início, através da Secretaria de Planejamento Municipal, ao processo de debate público sobre o orçamento de 1990. Acordado com os movimentos comunitários, foram realizadas plenárias municipais e regionais em cinco regiões da cidade. Ante a necessidade de ampliação do debate foram promovidas assembleias em dezesseis microrregiões, e posteriormente uma Plenária Municipal para aprovar a peça orçamentária antes do envio à Câmara Municipal, da qual participaram representantes eleitos em cada uma das microrregiões, na proporção de um para cada cinco pessoas presentes nas assembleias. As Articulações Regionais, as Uniões de Vilas e os Conselhos Populares existentes também elegeram seus representantes. Os investimentos prioritários se

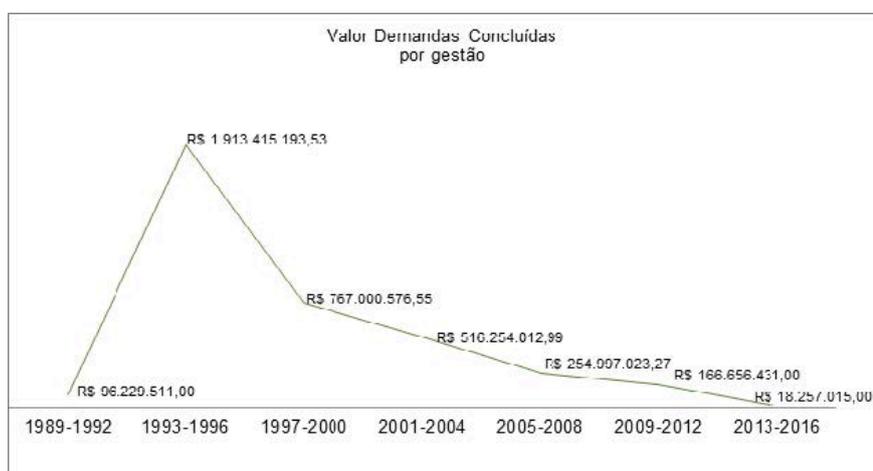
¹⁰⁰ Respectivamente, artigos 101 e 102 da LOM de 1990.



dirigiram a saneamento, pavimentação, regularização fundiária, saúde e educação (FEDOZZI, 2000, p. 59-60).

Através de uma construção de baixo para cima, planejada dia a dia numa relação dialógica com os movimentos comunitários, foi desenvolvendo a estrutura do Orçamento Participativo. O processo realizado em 1989 teve poucas alterações em seu desenho nos anos seguintes, o qual contou ainda com um Conselho do Orçamento Participativo, “consolidando o formato institucional, de caráter permanente e regular, que viabilizou a cogestão dos fundos públicos municipais a partir de então” (FEDOZZI, 2000, p. 98). De fato, sobretudo em seus primeiros anos, o Orçamento Participativo foi efetivo em sua intenção de promover a gestão democrática sobre a destinação de investimentos públicos, como pode ser visto no gráfico da Figura 11, o qual apresenta os valores das demandas concluídas. A gradual redução de destinação de recursos ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, se inicia no período da AP, mas se intensifica nos anos seguintes, em que um novo projeto político foi eleito para o Executivo no pleito de 2004.

Figura 11 – Gráfico do valor de demandas concluídas por gestão municipal.



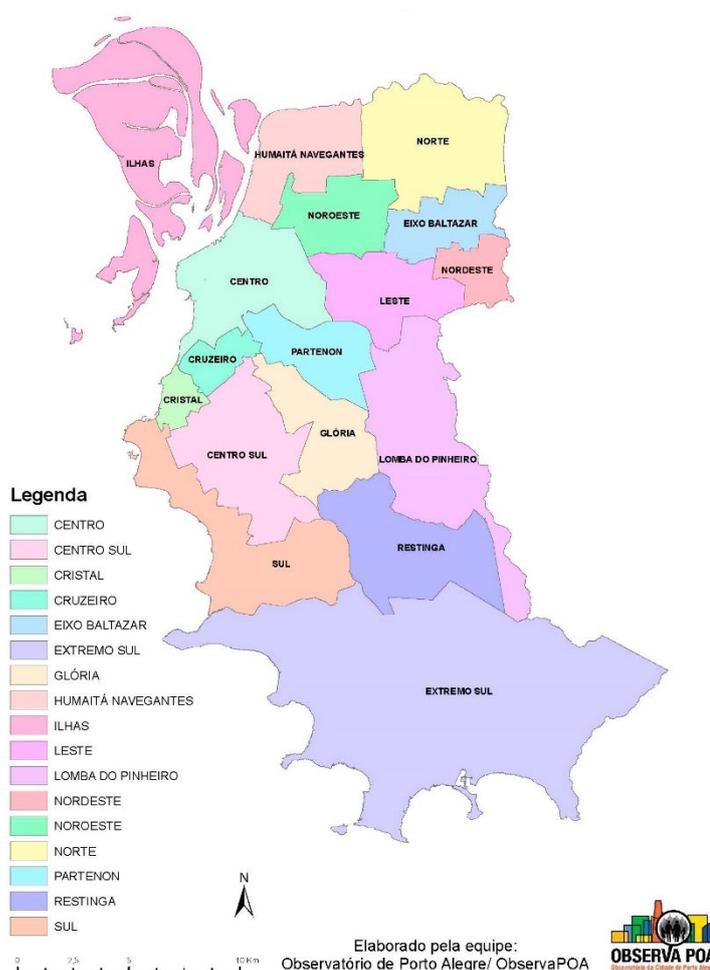
Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A divisão em 16 microrregiões adotada desde a primeira rodada, em 1989, também se consolidou, de modo que mesmo hoje, mais de 30 anos depois, o OP conta com 17 microrregiões, como pode ser visto no mapa da Figura 12. Foi a Região Ilhas, a qual, a



qual se desmembrara da Região Centro, em função das peculiares características das ilhas, marcadas por parcelamento e ocupações irregulares (de ricos e pobres) em áreas inundáveis e de interesse natural, dado que compõem entorno do Parque do Delta do Jacuí. A divisão nas regiões seria incorporada ao modelo de gestão do planejamento, após a revisão do PDDU promovida durante a década de 1990, assim como outros aspectos da experiência do OP.

Figura 12 – Mapa das Regiões do Orçamento Participativo em 2020.



Fonte: PMPA, Observa POA.

Se por um lado a prática do OP acabou por interromper debates sobre conselhos de políticas públicas, por outro, contribuiu em muito para o estabelecimento de uma cultura participativa, ou:

o crescimento da consciência de cidadania e o alargamento da visão de mundo de parcela significativa das camadas sociais de baixa renda e de menor nível



de ensino que dele participam, algo que não seria possível em tamanha escala e mobilização social na hipótese de inexistência do OP. Outras aprendizagens importantes para a cidadania, a cultura democrática e republicana, relativas às dimensões político-administrativa, orçamentária, da ocupação e uso do espaço urbano, da gestão das políticas públicas, das formas de ação coletiva e da negociação de prioridades dentre os grupos sociais, além da elevação da autoestima, possivelmente tenham se efetivado (...). (FEDOZZI p. 172).

A incidência da experiência do OP para o processo participativo que resultaria na proposta de um novo Plano Diretor, o PDDUA, posto em marcha a partir da segunda metade dos anos 1990, se dá sob dois aspectos: as inovações político-administrativas, por um lado, e o estabelecimento dessa cultura democrática tanto junto à sociedade quanto à própria administração municipal, ainda que em distintos graus, como veremos.

6.2. CIDADE CONSTITUINTE: CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PDDUA

A reeleição da Frente Popular no pleito de 1992, se deu após a bem-sucedida implementação do Orçamento Participativo e da nova Lei Orgânica Municipal, que consolidaram de algum modo a unidade entre projeto político e reivindicações sociais e deram fim às disputas pela melhor forma de constituir a participação na tomada das decisões públicas.

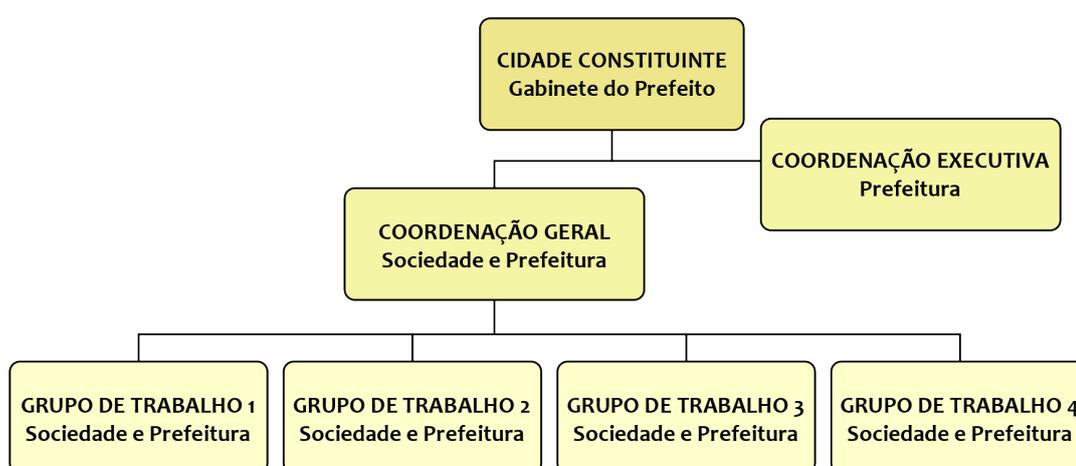
No primeiro ano de seu mandato, em 1993, o Prefeito Tarso Genro criou o Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, a fim de implementar ações político-administrativas para cumprir o programa da Frente Popular e debater a cidade do futuro (POZZOBON, 2018, p. 219). Foi realizada uma reestruturação administrativa através da qual o planejamento econômico e orçamentário é transferido da SPM para o GAPLAN, de modo a ser articulado diretamente ao OP, também coordenado pelo Gabinete. Assim, a SPM, perdeu as atribuições que tinha desde sua criação, e se aparta orçamento e urbanismo-planejamento urbano.

O projeto Cidade Constituinte, como se usou chamar posteriormente, era ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito através de uma Coordenação Executiva. A Coordenação Geral contava com a participação de entidades da sociedade civil e instituições públicas dos mais amplos setores, a partir da qual se daria a legitimidade



social do projeto. Essa coordenação foi sendo ampliada nos anos seguintes. Na Figura 13 se vê o organograma do projeto, o qual contava inicialmente com quatro grupos de trabalho abertos à participação da população sem qualquer restrição, cujos temas eram: Reforma e Desenvolvimento Urbano (1); Circulação e Transporte (2); Desenvolvimento Econômico (3); Financiamento da Cidade (4). O próprio desenho proposto inicialmente seria alterado durante o processo, com base na avaliação dos resultados em suas etapas.

Figura 13 – Organograma do Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte



Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura de Porto Alegre, 1993. Redesenhado pelo autor.

No primeiro ano, além das reuniões da Coordenação Geral e dos grupos de trabalho foram promovidas diversas palestras e debates, e dois seminários até a realização do 1º Congresso da Cidade, em dezembro de 1993. Nos seminários, as propostas foram hierarquizadas e classificadas entre consensuadas ou não consensuadas, a fim de ser encaminhadas para o Congresso. No evento, que contou com delegados, observadores e convidados¹⁰¹, foram aprovadas 224 diretrizes para o futuro da cidade, agrupadas em 9 metas:

1. Cidade com gestão democrática;
2. Cidade descentralizada;
3. Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social;

¹⁰¹ Delegados eram aqueles participaram regularmente dos GTs em pelo menos duas reuniões e tinham direito a voz e voto. Observadores, aqueles que não participaram anteriormente e só tinham direito a voz. Convidados eram autoridades e personalidades chamadas pela Coordenação Executiva.



4. Cidade que promove as qualidades de vida e do ambiente;
5. Cidade culturalmente rica e diversa;
6. Cidade atrativa e competitiva;
7. Cidade que articula parceria público/privado;
8. Cidade com estratégia para se financiar;
9. Cidade articulada à Região Metropolitana.

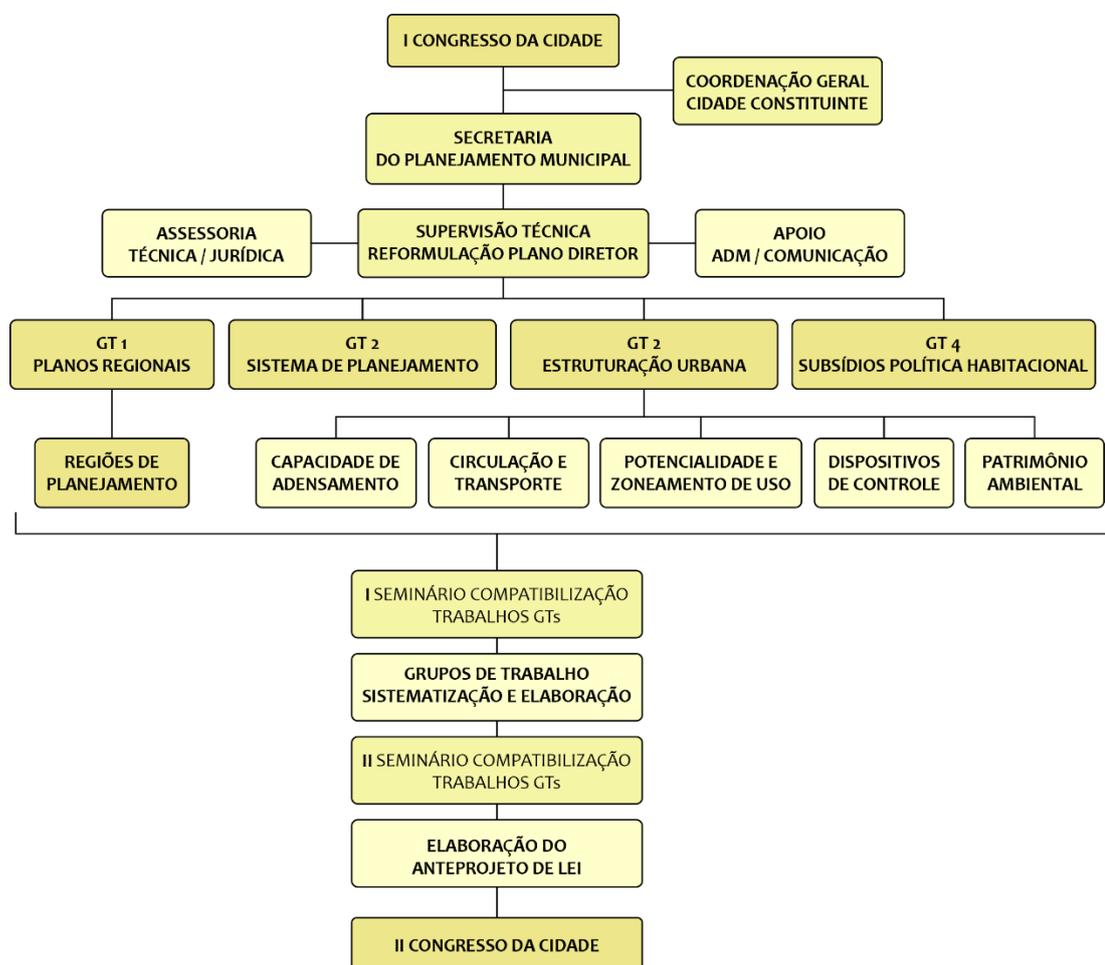
No ano de 1994, o governo apresentou à Coordenação Geral proposta de quatro ações prioritárias para a sequência do Cidade Constituinte, dentre elas, a reavaliação do Plano Diretor, como primeira fase de um processo de reformulação, o qual deveria “ser uma demanda popular e ter capacidade de gerar um debate estratégico, articulando os diversos setores e interesses da cidade” (PMPA, 2000, p. 27, apud POZZOBON, 2008, p. 123).

No início de 1995 a Prefeitura propôs um Temário para reformulação do Plano Diretor, segundo o qual a ampla participação da população era colocada como premissa fundamental do processo. A metodologia foi apresentada para a Coordenação Geral do Cidade Constituinte, a bancada de vereadores, dirigentes municipais, ao CMPDDU, e ao Conselho do OP (POZZOBON, 2008, p. 130). Logo depois, em abril, foi apresentada a estrutura básica do desenho institucional e a metodologia, segundo a qual a SPM passa a dirigir o processo, através da Arquiteta Virgínia Müzzell e a Coordenação Geral do Cidade Constituinte deveria apreciar e aprovar as propostas. Foram criados grupos de trabalho temáticos, bem como a realização de dois seminários, um interno e outro externo. O trabalho culminaria na realização do II Congresso da Cidade. Na Figura 14 é apresentado o organograma para a reformulação do Plano Diretor.

Ainda em 1995, foram promovidas oficinas informativas nas 16 regiões do OP, as quais contaram, em média, com cerca de 50 pessoas por reunião. Para tal, foi elaborada a cartilha O plano diretor quem muda é você: pense Porto Alegre, desenvolvida em conjunto por representantes do OP, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, da ONG Cidade, e do IAB (POZZOBON, 2008, p. 126). Era uma das ações que buscavam ampliar a participação da comunidade, com vistas ao II Congresso da Cidade, após diversos debates internos entre membros do Comitê Executivo e governo municipal visando aperfeiçoar o processo participativo.



Figura 14 – Reformulação PDDUA - Organograma



Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura de Porto Alegre, 1995. Elaborado pelo autor.

Segundo o Secretário da SPM à época, o Arquiteto Newton Burmeister¹⁰², as atividades de reformulação promovidas no ano de 1995 foram “exemplares”, uma vez que reuniram mais de três mil participantes para tratar de um tema que em geral reunia “interesses específicos de alguns setores, nunca antes fora atraente para a população em geral” (BURMEISTER, 1997, p. 238). Sua fala vai ao encontro dos objetivos propostos

¹⁰² Newton Burmeister foi o segundo arquiteto e urbanista a ocupar a titularidade da SPM, o primeiro foi Clóvis Ilgenfritz da Silva. Durante mais de 10 anos, sob a Administração Popular, a Secretaria foi liderada por arquitetos e urbanistas. Ambos foram Presidentes do Sindicato de Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS) nos anos 1970 e 1980. Burmeister esteve à frente da Secretaria durante todo o processo de reformulação, até a sanção da Lei do PDDUA, em julho de 1999.



no início do projeto Cidade Constituinte, cujo desenho institucional teria sido desenhado visando um “processo de mobilização e elevação da consciência política e social da cidadania” (PMPA, 2000, p. 5). De fato, somente em 1995 foram realizadas mais de 400 reuniões abertas no âmbito do Cidade Constituinte.

Identificada a necessidade de maior aproximação da população à linguagem própria do urbanismo-planejamento urbano tanto por atores políticos quanto técnicos (POZZOBON, 2008, p. 170-174), foram realizados momentos de informação e formação sobretudo junto às instâncias do OP. Mesmo anos depois da experiência, depoimentos de alguns dos técnicos diretamente envolvidos demonstram um entendimento de que essa participação deveria se ater a etapas iniciais, mantendo assim os trabalhos de caráter mais técnico aos “competentes” (na acepção de Chauí:

O pensamento técnico deve assimilar as visões diferentes. A participação, por outro lado, depende de requisitos como qualificação, disponibilidade de tempo, informação. É necessário, porém, a intervenção técnica adequada, sem a qual o desenvolvimento urbano fica insustentável¹⁰³. (POZZOBON, 2008, p. 170).

Vê-se na fala da arquiteta responsável pelo grupo de trabalho de caráter mais físico e técnico, e de maior interesse dos operadores do mercado, a defesa da competência. De fato, momentos de formação são necessários para reduzir as assimetrias de acesso ao conhecimento entre os diferentes atores, como apontado por diversos autores, e sobre o que tratamos nos Capítulo 2 desta dissertação. Isso não justifica, contudo, nem eventuais restrições à participação das reuniões, nem restrição de pautas a ser debatidas, tampouco a afirmação de causa e feito entre essa participação e a insustentabilidade do desenvolvimento.

De qualquer modo, as etapas finais do processo foram mais técnicas, e contaram com consultoria da UFRGS e da Fundação CEPA – Centro de Estudos e Projetação Ambiental, liderada pelo Arquiteto Rubén Pesci. A instituição argentina contratada em 1996 trazia uma abordagem metodológica com enfoque no desenvolvimento sustentável. Através dela foi elaborado um diagnóstico intersetorial de conflitos e

¹⁰³ Depoimento da Arquiteta Marilu Maraschin, coordenadora do GT 3.1, Capacidade de Adensamento (ver figura 13).



potencialidades a partir da “cidade real”, o que teria propiciado uma definição dos “campos de atuação prioritários (ALBANO, 1999, p. 122-123).

Segundo a autora, Maria Tereza Fortini Albano¹⁰⁴ (1999, p.124), a inclusão da Fundação contribuiu para que se retomasse a globalidade do projeto e as propostas debatidas em 1993, que expressavam os desejos de uma cidade possível. Tais premissas teriam sido abandonadas a partir de 1994, após o Cidade Constituinte se tornar um projeto da SPM, demasiadamente focado na revisão do plano regulador. Nas oficinas técnicas realizadas com a participação dessas consultorias a ideia de reformulação do PDDU é substituída em favor da ideia de um novo Plano, o PDDUA (POZZOBON, p. 142).

Ainda em 1996, foram encaminhados os Anteprojetos de Lei cujos temas se atinham às propostas consensuadas durante o II Congresso. Dentre elas, se destaca a temática do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, que incluía as oito regiões de planejamento no Conselho, ampliando a participação comunitária. Em 1997, porém, já na gestão do terceiro Prefeito da Administração Popular, Raul Pont (PT), o Executivo retirou os projetos de lei da Câmara Municipal para promover correções.

Foi criado um Fórum de Secretários e novas rodadas de oficinas foram realizadas, após críticas ao PL da parte do corpo técnico, e solicitação de mais debates por parte de entidades profissionais e empresariais, como IAB, SERGS, Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura no Rio Grande do Sul (AREA). Evidenciava-se aí um embate entre corpo técnico e entidades técnicas e empresariais, e a Prefeitura. As críticas dos técnicos podem ser interpretadas como “um reflexo do deslocamento de poder na formada de decisões sobre o conteúdo do projeto de lei (...) no entendimento dos coordenadores, um deslocamento do campo técnico para o político” (POZZOBON, 2008, p. 146).

As críticas de um grupo de técnicos (POZZOBON, 2008, p. 173) foi manifesta por meio de nota pública, e expunha os conflitos entre as dimensões políticas e técnica. De

¹⁰⁴ Arquiteta, foi servidora municipal e coordenadora do subgrupo de trabalho do GT3, Potencialidades e Zoneamento de Uso, como visto na figura 13.



um lado um projeto político que buscava a mais ampla participação em torno de uma pauta pouco popular, o planejamento urbano, por outro um corpo técnico que criticava, entre outros a abertura sem restrições à participação nos grupos de trabalho. Na avaliação de Virgínia Müzzell¹⁰⁵, havia uma má vontade justificada pela técnica, porém oriunda de questões de natureza política. Havia, segundo ela, uma não aceitação da participação por parte de alguns técnicos do Município, inclusive entre alguns dos coordenadores, embora assumissem um discurso pró-participação (POZZOBON, 2008, p. 174).

Após meses de oficinas, fruto dessas reivindicações por mais tempo de debates, a proposta final foi encaminhada para apreciação da Coordenação Geral do Cidade Constituinte, que aprovou, e posteriormente ao CMPDDU, cujo parecer foi aprovado com dois votos contrários – Metroplan e IAB. Em outubro foram realizadas rodadas de apresentação do PL às Regiões de Gestão de Planejamento, como passaram a ser denominadas. Em novembro o PL foi entregue pelo Executivo à Câmara Municipal de Porto Alegre, então presidida pelo Vereador Arquiteto Clóvis Ilgenfritz da Silva.

O processo de reformulação que levou à criação do PDDUA seguiu a:

“(...) prática aberta pelo OP – para consolidar na vida da cidade uma dinâmica de participação dos portoalegrenses nas decisões sobre o desenvolvimento da capital [a fim de] enfrentar o duplo desafio de **desprivatizar o Estado, abrindo-o para a interlocução e ação com os diversos setores sociais** e, ao mesmo tempo, também introduzindo responsabilidades e conteúdos públicos na ação privada. (BURMEISTER, 1997, 238, grifos nossos).

O processo iniciado com o Cidade Constituinte teve reconhecimento nacional e internacional através de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania, de iniciativa da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Ford Foundation, tendo ficado entre os 20 finalistas entre 629 propostas apresentadas (BURMEISTER, 1997, p. 238). Como veremos, contudo, não parece ter sido suficiente para assegurar uma cultura permanente de participação da sociedade nos debates sobre o urbanismo-

¹⁰⁵ Em entrevista da supervisora Técnica do processo de reformulação para Regina Pozzobon para sua Dissertação de Mestrado, de 2008.



planejamento urbano, tampouco a desconstrução junto ao corpo técnico de uma visão tecnocrática e meramente procedimental dos processos participativos.

6.3. PDDUA: UM PLANO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Em 10 de julho de 1999 foi sancionada pelo Prefeito Raul Pont, a Lei Complementar 434 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o PDDUA. Resultado do amplo processo participativo que se iniciou em 1993, o novo Plano foi considerado por muitos autores como um rompimento com a tradição de planejamento de caráter positivista e tecnocrática. (CRUZ, 2006, p. 160 e 167; ALFONSIN, 2000). Integrava uma série de avanços legislativos da última década tanto municipais quanto nacionais (ALFONSIN, 2000, p. 12).

Seu conteúdo antecipou uma série de instrumentos que compunham o Projeto de Lei que propunha o Estatuto da Cidade, já em tramitação no Congresso Nacional. Assim ele se apresentava como um grande marco para mudanças nos planos diretores, tanto em processo participativo de formulação quanto em conteúdo, no sentido da promoção do direito à cidade (ALFONSIN, 2000, p. 12). Além disso, no âmbito do sistema de gestão democrática, o que inclui o Conselho, ele viria a ser modelo para outras cidades, e sobretudo para as práticas participativas preconizadas a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, no primeiro ano do Governo Lula.

O PDDUA (L.C. 434/99) já em no seu Título I, da Parte I (do desenvolvimento urbano ambiental), expõe seus princípios:

Art. 1º A promoção do desenvolvimento do Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

I – a gestão democrática, participativa e descentralizada;

II – a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e exclusão social; (PMPA, 1999).

Vê-se entre os princípios iniciais, a presença dos parâmetros subordinadores de Marcelo Lopes de Souza: a justiça social, através de uma participação descentralizada, portanto em escalas e níveis distintos, e a qualidade de vida, relacionada aqui à própria



redução das desigualdades e segregação sociais, fundamentais para o princípio da autonomia (SOUZA, M. 61-65).

Entre as inovações que antecipavam dispositivos do Estatuto da Cidade, destaca-se a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A sua instituição se deu antes mesmo do PDDUA, através da Lei Complementar 338/95, como uma emenda ao PDDU¹⁰⁶ e posteriormente incorporada, com algumas alterações, ao texto da L.C. 434/99, e precedeu as Zonas Especiais de Interesse Social do Estatuto da Cidade. No PDDUA, foram previstos três tipos de AEIS, sendo duas dirigidas à regularização de ocupações e parcelamentos irregulares em áreas públicas ou privadas, uma para edificações ocupadas, e por fim, uma para produção de Habitação de Interesse Social em imóveis subutilizados na Área de Ocupação Intensiva (PMPA, 1999)¹⁰⁷. Através das Regiões de Gestão do Planejamento¹⁰⁸ foi garantida a participação dos moradores (diretamente ou através de entidades) na identificação, delimitação e detalhamento das AEIS (Art. 78, § 3º da L.C. 434/99).

Outra dizia respeito às Áreas de Ocupação Prioritária (AUOPs)¹⁰⁹, sobre as quais se poderia operar o parcelamento e/ou ocupação compulsórios, preferencialmente para fins de Habitação de Interesse Social. Não era previsto o IPTU Progressivo no Tempo. Previa-se a indicação de AUOPs pelas Regiões de Gestão do Planejamento, a qual seria objeto de análise e deliberação do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP). Ainda eram previstas as Operações Concertadas antecipavam as Operações Urbanas Consorciadas do Estatuto da Cidade.

O Sistema Municipal de Planejamento do PDDU, foi acrescido do termo gestão associado ao planejamento, de modo que as regras e normas de longo prazo previstas no plano estariam sempre sob o olhar de curto prazo da gestão. A importância desse aspecto se reflete também por sua inclusão entre as sete estratégias do Plano. O

¹⁰⁶ Substituíram as Áreas Funcionais de Recuperação Urbana, as quais, considerava-se, atribuíam às áreas informais e/ou irregulares, ou seja, os locais de moradia dos mais pobres (ALFONSIN, 2000, p. 174).

¹⁰⁷ Artigos 76 a 78 da L.C. 434/99.

¹⁰⁸ Conforme Artigo 28, Inciso III da L.C. 434/99, as Regiões de Gestão do Planejamento são unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental.

¹⁰⁹ Artigo 79 da L.C. 434/99.



CMPDDU passou a se denominar Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o CMDUA, com caráter deliberativo-consultivo, com novas e importantes atribuições e composição.

O SMGP era responsável pela formulação de estratégias e políticas e atualização permanente do PDDUA, bem como pelo seu gerenciamento, monitoramento e controle (Art. 34 da L.C. 434/99). Seu objetivo era instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA, gerenciamento direcionado à melhoria da qualidade de vida e ainda a criação de canais de participação da sociedade na gestão municipal (Art. 33 da L.C. 434/99). Antecipa-se assim à diretriz geral prevista no Estatuto da Cidade da gestão democrática da cidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos.

O SMGP criou ainda os Planos de Ação Regional, a fim de definir ações no âmbito de cada Região de Gestão do Planejamento, a fim de atender reivindicações e estimular a “participação de todos os segmentos sociais através de uma dinâmica continuada e sistemática” (Art. 43, § 1º da L.C. 434/99). A partir deles se poderia promover ajustes a ser regulados por legislação específica.

Ao CMDUA, cuja finalidade passava a ser a formulação de “políticas planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, foram dadas as seguintes atribuições, previstas no Art. 39 da L.C. 434/99:

- zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;
- II - promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;
- IV - receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;
- V - propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;
- VI - instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;
- VII - zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;



- VIII - propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;
- IX - aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias;
- X - aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;
- XI - propor critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais Pontuais;
- XII - aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;
- XIII - aprovar os valores semestrais do Solo Criado;
- XIV - aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado destinados para o desenvolvimento urbano, prioritariamente à política habitacional.

Nota-se competências de caráter deliberativo, como a deliberação sobre planos e projetos; aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano; aprovar os estoques construtivos, a metodologia e a atualização semestral dos valores do Solo Criado¹¹⁰, bem como a aplicação desses recursos. Para todos os demais, seu caráter é consultivo. Ainda assim, destaca-se seu papel para promover integração de políticas setoriais, propor programação de investimentos, e a relação com a sociedade para proposições.

Os Projetos Especiais foram criados no PDDUA e eram classificados com de Realização Necessária (de iniciativa do Poder Público Municipal) de Realização Voluntária (iniciativa externa ao Poder Público Municipal), e as Operações Concertadas. Por sua complexidade e abrangência poderiam ser Empreendimentos Pontuais ou Empreendimentos de Impacto Urbano (Art. 55 da L.C. 434/990. Todos eles deveriam ser objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística e observar as diretrizes do PDDUA e os Planos de Ação Regional (Art. 64, Inciso I). Os Empreendimentos Pontuais seriam objeto de análise de comissões técnicas¹¹¹ e os de Impacto Urbano, de deliberação dos conselhos municipais competentes.

Ainda que apresentasse um Modelo Espacial a partir do qual ficou definida uma clara regulação do uso e ocupação do solo, o PDDUA abriu-se para diferentes graus de flexibilização, segundo condições e critérios previstos em Lei ou ainda por regulamentar.

¹¹⁰ Solo Criado é a nomenclatura municipal para a outorga onerosa do direito de construir.

¹¹¹ Foi previsto a criação de comissões especiais e a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE) no âmbito do SMGP (Art. 38 da L.C. 434/99), com finalidade única de analisar os Projetos Especiais.



Ao CMDUA caberia definir critérios para apreciação destes projetos¹¹². A criticada rigidez do PDDU, baseado ainda numa planejamento racional-compreensivo (POZZOBON, 2008, p. 27), resultou num plano estratégico-participativo (OLIVEIRA, J., 2009, p. 206) aberto às flexibilizações demandadas pelos setores empresariais e parte dos setores técnicos, subordinadas a instâncias de tomada de decisão com participação social, do qual o CMDUA é instância central.

De fato, a partir do PDDUA foram implementados avanços no desenho do planejamento participativo, como a recuperação do status deliberativo e ampliação da participação comunitária no CMDUA, e os Planos de Ação Regional, bem como os Fóruns das Regiões. Por outro lado, foram criados diversos dispositivos que flexibilizam a regulação do uso e ocupação, através do SMGP, tais como os projetos especiais, e ajustes das Unidades de Estruturação Urbana por meio de mecanismos de participação, e por iniciativa do CMDUA.

O planejamento estratégico, em voga à época, foi outra vertente a incidir sobre conceito gerador do PDDUA¹¹³; seja o planejamento estratégico situacional de Matus, já utilizado durante os avanços metodológicos no âmbito do OP (SOUZA, M., 2011, p. 136), seja aquele de cunho liberal que propõe a ideia de cidade competitiva em nível global, ou a vertente rawlsaliana, de caráter redistributivo. Segundo Marcelo Lopes de Souza:

O que essas versões tão díspares do planejamento estratégico têm em comum é a explicitação da dimensão política do planejamento (...) com o fito de tentar costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes. (SOUZA, M., 2011, p. 138).

Para João Telmo de Oliveira:

Embora justificado pela participação, o PDDUA é prevalentemente focado no planejamento estratégico. A regulação do uso do solo e o sistema de gestão privilegiam a promoção econômica como forma de gerar ativos financeiros para o município para que o mesmo promova a regulação e distribuição desses lucros.

¹¹² Até hoje, mais de 20 anos depois da vigência do PDDUA, o CMDUA jamais definiu tais critérios, tanto para os projetos que tramitam no Conselho, quanto para orientar os trabalhos das comissões.

¹¹³ O urbanista espanhol Jordi Borja, precursor e difusor do planejamento estratégico esteve em Porto Alegre durante as palestras promovidas pela Prefeitura durante o projeto Cidade Constituinte.



Percebe-se um “encantamento político” com um modelo de planejamento estratégico de matriz liberal-socialista e de forte interação social, que mescla discurso social e lógica econômica redistributiva. (OLIVEIRA, J., 2009, p. 210).

Ainda que não se possa posicionar o PDDUA entre os grandes casos representativos do planejamento estratégico que visam à implementação da “cidade-pátria-empresa-mercadoria” (VAINER, 2000), justamente por esses avanços em sua dimensão participativa, é necessário considerar a importância dessa influência, sobretudo para que se possa apontar caminhos para compreender a forma rápida com que a cidade viria a experimentar tempos bastante distintos daqueles construídos durante os 16 anos de Administração Popular.

6.4. O CMDUA

A retomada do caráter deliberativo ficou restrita a poucos aspectos do planejamento urbano, em especial a aprovação dos projetos especiais, de planos, programas e projetos, e valores do Solo Criado e a destinação de seus recursos¹¹⁴. Não foi incluído, por exemplo, controle ou fiscalização sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano criado em 1987¹¹⁵. As grandes inovações, portanto, se deram no âmbito da sua composição, modo de acesso, e da criação dos Fóruns das Regiões de Gestão do Planejamento (FRGP), e ainda pela previsão de uma Conferência do Plano Diretor a cada quatro anos.

Como já apontado, o PDDUA incorporou em suas dimensões participativas alguns dos avanços oriundos da construção do OP. A divisão regional é uma delas, como pode ser visto no mapa da Figura 15, cada uma das Regiões de Planejamento foi constituída agregando duas regiões do OP. Para cada uma delas é previsto um Conselheiro e dois suplentes, a ser eleitos em fórum específico, em ato realizado em algum local da região.

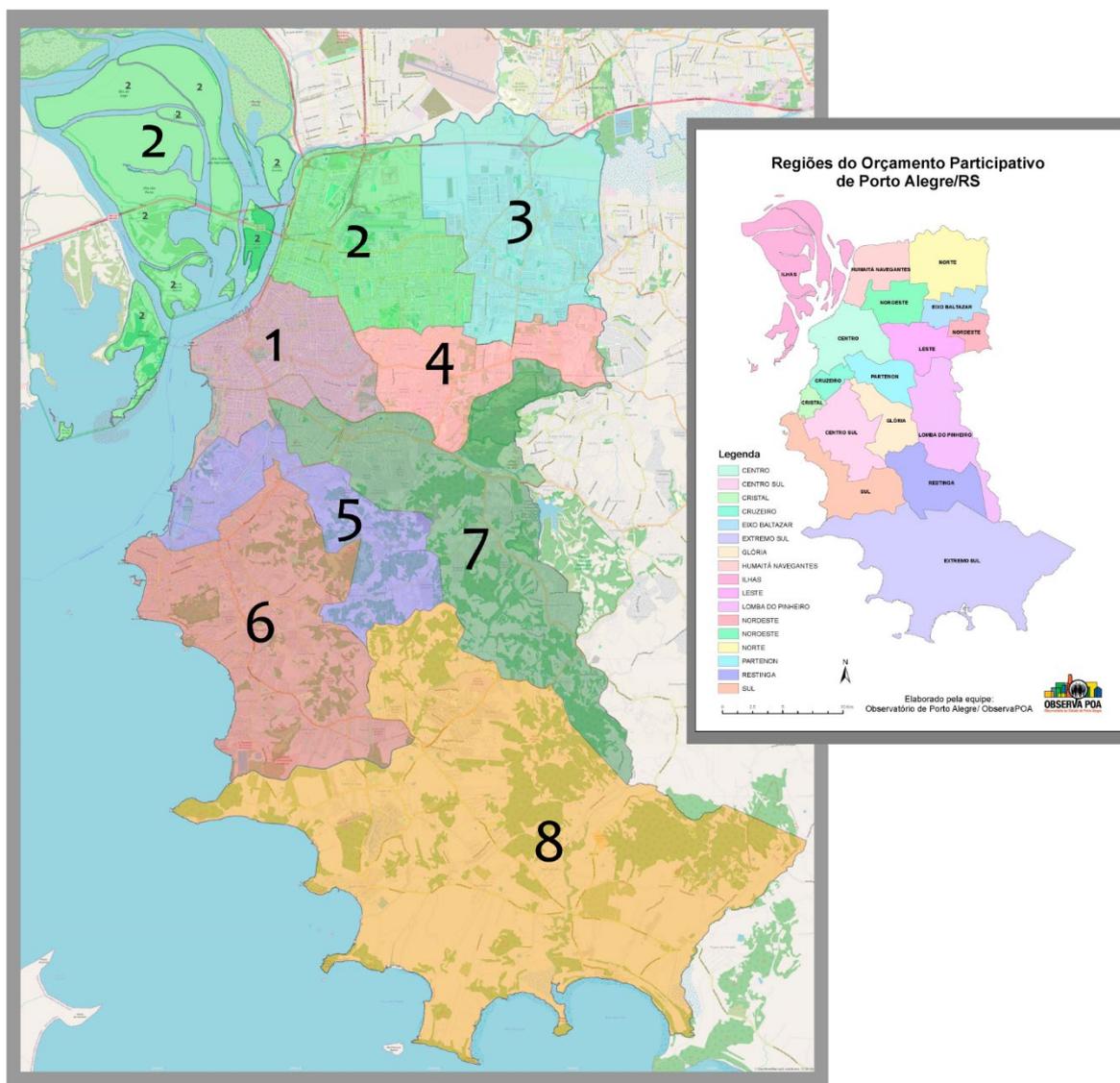
¹¹⁴ A destinação dos recursos oriundos do Solo Criado não foi pautada nas reuniões do CMDUA, pelo menos desde 2018, conforme levantamento a partir da observação participante das reuniões e suas pautas.

¹¹⁵ Lei Complementar 159/97, segundo a qual o Conselho poderia opinar sobre a distribuição dos recursos.



Além disso, seriam também eleitos delegados, sem limite de número, os quais passariam a compor o Fórum da Região de Planejamento (FRGP).

Figura 15 – Mapa das Regiões de Gestão do Planejamento e do Orçamento Participativo



Fonte: PMPA, Observa POA, 2022.

O número de conselheiros comunitários foi duplicado – dos quatro anteriores para oito, num total de 24 conselheiros – ampliando o grau de representação. Assim, o CMDUA se tornou um conselho tripartite – oito membros de entidades da sociedade civil, oito de representantes comunitários, oito governamentais. O Presidente seguiu sendo o Secretário da SPM, como o vigésimo quinto membro. Mesmo com os importantes avanços e com um projeto político interessado na participação social, foi



mantida a presidência na mesma forma imposta pela Ditadura, restringindo desse modo o grau de democratização sobre a condução dos trabalhos.

Por outro lado, foi criado o limite de uma recondução¹¹⁶, fato inédito, pois desde sua criação não havia limitação. Entre os representantes governamentais, eram seis pela Prefeitura, um de órgão de nível estadual e um estadual. Entre os representantes do Município, em relação à composição anterior, foram retirados do Conselho o assessor engenheiro – membro existente desde a criação, em 1955 –, a SMOV, a SMED e o DMAE. Foram incluídos a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) e o Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal (GAPLAM). Retira-se, assim, dois órgãos municipais relacionados à infraestrutura, outro relacionado à educação, para a inclusão de um órgão a quem compete disciplinar as atividades econômicas, e o GAPLAM, recriado nos anos 1980, que junto ao Gabinete do Prefeito foi responsável pela construção do OP.

Entre as demais instituições públicas, foi mantida a METROPLAN, como entidade estadual, e retirada a FEE. A UFRGS foi incluída, como instituição federal, a qual designaria sucessivamente, nos anos seguintes, professores indicados pelo Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura¹¹⁷. A composição completa do CMDUA é ilustrada na Figura 16. A manutenção da METROPLAN vai ao encontro de uma das diretrizes postas desde o Cidade Constituinte – a integração com a Região Metropolitana.

As entidades da sociedade civil passaram a ser eleitas entre os pares, em eleições a ocorrer na Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor, a qual deveria ser realizada a cada quatro anos. Eleitas em fóruns específicos para cada um dos tipos de entidades, qual sejam: quatro (4) entidades de classe e afins ao planejamento urbano;

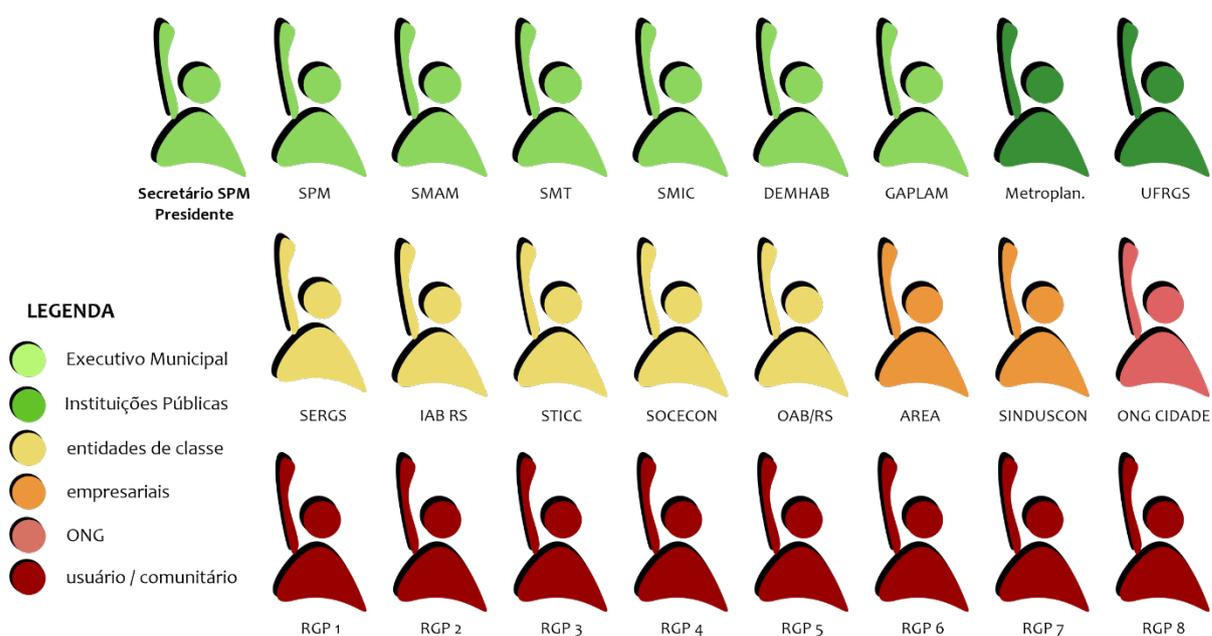
¹¹⁶ Decreto 12.950 de 2000, que regulamenta o CMDUA.

¹¹⁷ Todos os representantes da UFRGS até 2022 foram designados pelo Reitor a partir de indicações do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, sempre recaindo sobre um professor Arquiteto e Urbanista. No ano de 2022, a Reitoria nomeou como titular um engenheiro professor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH), engenheiro de formação. Um dos suplentes é professor da Engenharia de Produção. As designações romperam com essa tradição, quando o Reitor nomeado pelo Presidente Bolsonaro, tendo sido o último da lista tríplice resultante de consulta realizada junto à comunidade universitária, fato inédito no período democrático após a Ditadura Militar.



duas (2) entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, e duas (2) entidades ambientais e instituições científicas, conforme previsto no Art. 40, parágrafo primeiro.

Figura 16 – Composição CMDUA (2000/2003).



Elaborado pelo autor com base na L.C. 434/99, o PDDUA.

A Conferência de Avaliação do Plano Diretor, com frequência quadrienal se tornaria assim um momento de participação social mais amplo. A ocorrência das eleições para as representações de entidades durante a Conferência ampliaria o grau de democratização, e representação do SMGP como um todo e mesmo do CMDUA, uma vez que a participação no processo eleitoral ficaria condicionada à presença na Conferência, onde as entidades deveriam atuar e expor suas posições. Caberia a cada um dos fóruns estabelecer seu regimento interno.

Qualifica-se, assim, a participação e a tomada de decisão, ao gerar um momento mais amplo de ação comunicativa, e de engajamento das entidades nos debates sobre a cidade. Não se trata apenas de um fórum eleitoral em que as entidades já viriam com composições arranjadas a priori, sem que a decisão resultasse de um processo que



oportunizasse a constituição de apoios e votos baseados nas visões e proposições convergentes ou divergentes. Em 2003 foi realizada a Conferência de Avaliação.

Através do Inciso II do Artigo 40, contudo, ficaram definidas as entidades a compor o CMDUA, a saber: IAB, SERGS, SINDUSCON, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC), OAB/RS, ONG Cidade, Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (AREA) e Sociedade de Economia. Isso se contrapõe à proporção prevista no parágrafo primeiro do mesmo artigo relativa à finalidade das entidades, bem como à eleição na Conferência. Assim, nos seus primeiros quatro anos o CMDUA operou conforme essa composição.

No seu primeiro quadriênio, houve apenas uma entidade acadêmica ou ambiental, a ONG Cidade. As demais são entidades profissionais, de trabalhadores e empresariais. Em relação à composição do CMPDDU, foram mantidos IAB, SERGS e OAB. Foram retirados SARGS e ARI, e incluídos o SINDUSCON e AREA (empresariais) e STICC (de trabalhadores). Essa composição foi mantida até 2003, quando foi realizada a Conferência. As regras gerais, bem como a composição do CMDUA entre os anos 2000 e 2003 são sistematizadas na Tabela 12.

Os Fóruns das Regiões de Gestão do Planejamento (FRGP) foram outra importante inovação no PDDUA. Cada uma das oito RGP's teriam um representante no CMDUA, bem como, um fórum composto por delegados e entidades eleitos no mesmo pleito que o conselheiro. Suas atribuições são ampliadas em relação àquelas previstas no PDDU para as associações de moradores no âmbito das Unidades Territoriais, às quais era assegurada a realização de audiências públicas para consulta relativa a projetos, como visto no Capítulo 5.

A criação dos fóruns vai ao encontro do princípio do PDDUA de uma participação social descentralizada. Suas eleições ocorreriam em plenárias da comunidade. Aos fóruns caberia a proposição de ajustes nas Unidades de Estruturação Urbana, ou a deliberação sobre propostas vindas de entidades ou da população (Art. 45 da L.C. 434/99), bem como a proposição de conteúdo para os Planos de Ação Regional. Os fóruns serviriam ainda de base para qualificar a tomada de decisão dos conselheiros das RGP's o que normativamente contribuiria para a ampliação dos graus de



democratização e representação do próprio CMDUA. A figura 17 apresenta um esquema desenvolvido pelo autor para ilustrar essa relação de representação FRGP-CMDUA.

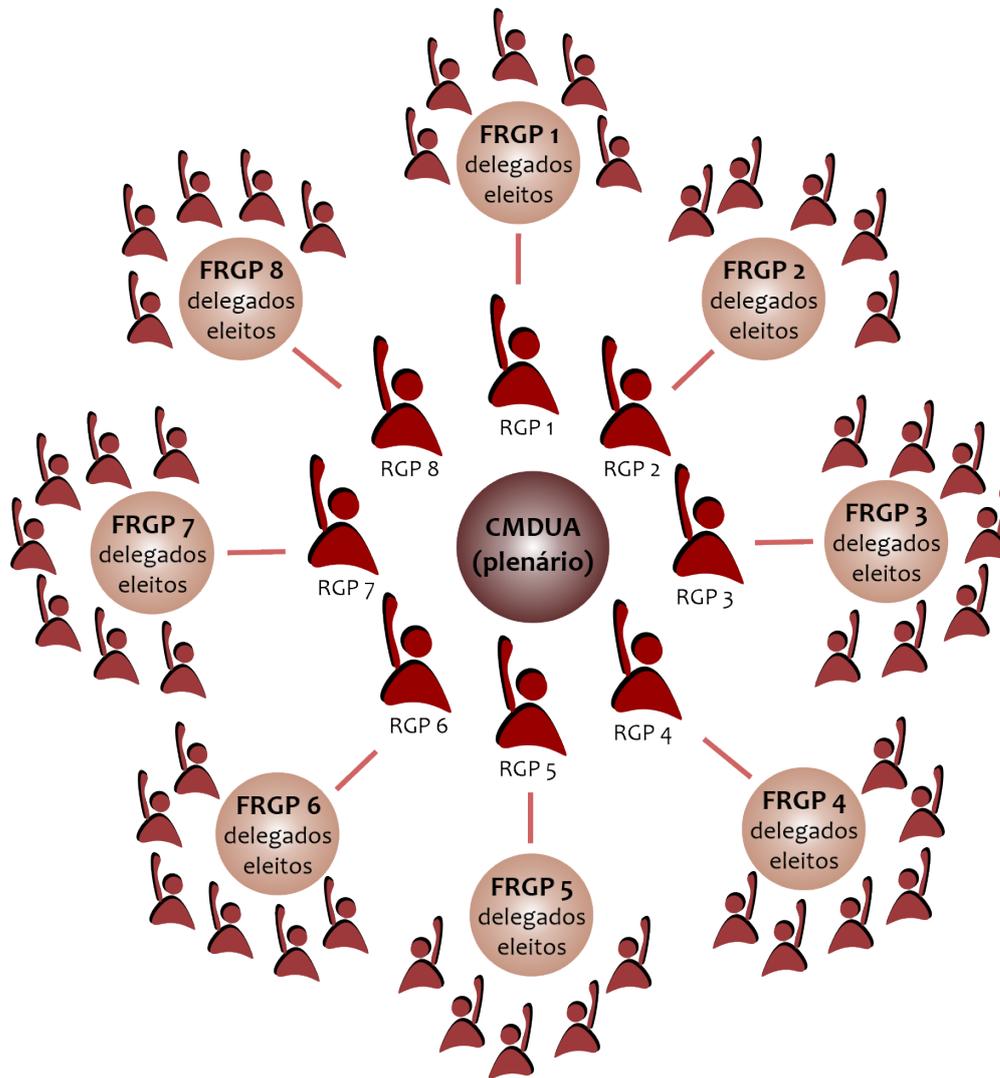
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA	
Período 1999 / 2003	
Composição conforme Lei Complementar nº 434 de 1999 e Decreto 12.590/2000	
Representantes Governamentais (9 membros)	Representantes de entidades governamentais
	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)
	Secretaria Municipal de Produção Indústria e Comércio (SMIC)
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)
	Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal (GAPLAM)
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	
Titular da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente	
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, às quais caberá às respectivas entidades governamentais.
Representantes de entidades (8 membros)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)
	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)
	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)
	Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul
	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)
	Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG)
	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)
	Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC)
Representantes Regiões de Planejamento (8 membros)	Oito representantes e respectivos suplentes, eleito por cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento.
Forma de indicação das entidades	O Prefeito solicitará às respectivas instituições, as suas indicações, através do nome de um titular e de um suplente. Renovação das entidades deve ocorrer em Conferência Municipal a ser realizada a cada quatro anos, através de eleições em três fóruns específicos: 4 entidades de classe e afins ao planejamento urbano 2 entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil 2 representantes de entidades ambientais e instituições científicas
Forma de indicação das Regiões de Planejamento	Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade.
Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal.
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.
Assistência Jurídica	Nada consta
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, permitida a recondução por mais um mandato.
Remuneração	Conforme L.C. 293/93 - jeton de 70% de URM.
Frequência de Reuniões	Máximo de 2 (duas) reuniões ordinárias mensais. Reuniões extraordinárias por convocação do Presidente ou a critério dos membros, em função da ocorrência de fatos novos.
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 6 faltas. Quando atingir 5 sessões, deverão ser comunicadas as representadas. Válido apenas para representantes de entidades e fóruns regionais.



Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho. Previsto Regimento Interno para cada um dos Fóruns por segmento da sociedade civil.
--------------------------	---

Tabela 12 – Sistematização das regras e composição do CMDUA (1999/2003). Elaborada pelo autor.

Figura 17 – Esquema ilustrativo da relação entre Fóruns das Regiões de Gestão do Planejamento e CMDUA.



Elaborado pelo autor.

A representatividade será sempre maior à medida em que há uma conexão direta e frequente entre representantes e representados (YOUNG, 2006, p. 155), sobretudo quando as premissas para a representatividade como não são tão presentes, como no caso das regiões. As RGPs são compostas por bairros bastante diversos, inclusive sob os aspectos socioeconômicos, o que estabelece uma ampla pluralidade de premissas



para a representação, como a identidade, interesses, opinião e perspectivas (YOUNG, 2006). Assim, os fóruns se estabelecem como elo fundamental entre representantes e representados, ou melhor, entre diferentes níveis de representação, uma vez que são compostos por delegados eleitos.

Os Fóruns funcionariam como uma arena que retoma sempre o ciclo de autorização e prestação de contas dada pela Região ao Conselheiro, uma instância complementar ao CMDUA, através da qual os delegados debatem entre si e autorizam e/ou arguem quanto às decisões tomadas (YOUNG, 2006, p. 155) pelo Conselheiro da RGP no CMDUA. É claro que tal processo impõe responsabilidades tanto ao Conselheiro quanto aos delegados, os quais devem mobilizar uns aos outros “para participar ativamente dos processos de autorização e prestação de contas. Aos conselheiros caberia estimular as:

(...) discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições participativas. (YOUNG, 2006, p. 156). O funcionamento dos fóruns, como veremos adiante não foi devidamente regulamentado, o que compromete o grau de democratização da representação comunitária no CMDUA.

Entre os conselheiros das Regiões eleitos nos primeiros quatro anos do CMDUA, pudemos identificar que alguns dos conselheiros têm educação de nível superior, em áreas como engenharia. Alguns têm relação com partidos políticos. Destaca-se o Engenheiro Carlos Comassetto, Conselheiro pela RGP 6, zona sul do município, que anos depois seria eleito Vereador pelo Partido dos Trabalhadores (ver Apêndice I).

6.5. A ÚNICA CONFERÊNCIA E UM NOVO DESENHO DO CMDUA

Em 14 de janeiro de 2003 foi sancionada a Lei Complementar 488, que alterava sobretudo a composição do CMDUA. A principal alteração foi a ampliação do número de conselheiros, mantidas as proporções das representações. O Conselho passou a contar com 28 membros. Essa configuração se consolidou, sendo a mesma até hoje, 2022. A alteração precedeu em alguns meses a realização da primeira, e única



Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor. Prevista para ser realizada três anos após a publicação da Lei do PDDUA, a Conferência foi realizada com um ano de atraso.

Foi incluído um conselheiro a mais em cada um dos segmentos (poder público, entidades e comunitário). Da Municipalidade foi reincluída a SMOV, em substituição à SMIC, e o Gabinete do Prefeito ocupa a nova vaga¹¹⁸. A sociedade civil recebeu mais um representante das entidades de classe, elevada assim ao número de cinco, de um total de nove. Entre os representantes comunitários foi acrescentado um representante do Orçamento Participativo, indicado pela Temática de Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental (OCDUA). A nova composição é ilustrada na figura 18.

A 1ª Conferência da Avaliação do PDDUA foi precedida por quatro seminários preparatórios, dos quais participaram cerca de 600 pessoas, e foram encaminhadas 35 proposições. Contou com reuniões de grupos de trabalho no intuito de avaliar e propor alterações no PDDUA. Iniciada em setembro, com 216 participantes demandou outra etapa, em outubro, com 267 participantes (OLIVEIRA, J., 2009, p. 226-227).

Foram também promovidos os fóruns específicos previstos na Lei, e pela primeira vez foram realizadas eleições para escolha das representações da sociedade civil. Entre as entidades de classe, foram mantidos IAB, SERGS, OAB e Sociedade de Economia (SOCECON), e eleito um membro inédito, o Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS); entre as empresariais, AREA e SINDUSCON foram reconduzidos; e entre as entidades acadêmicas e ambientais, a ONG Cidade e outra novidade, a AGAPAN.

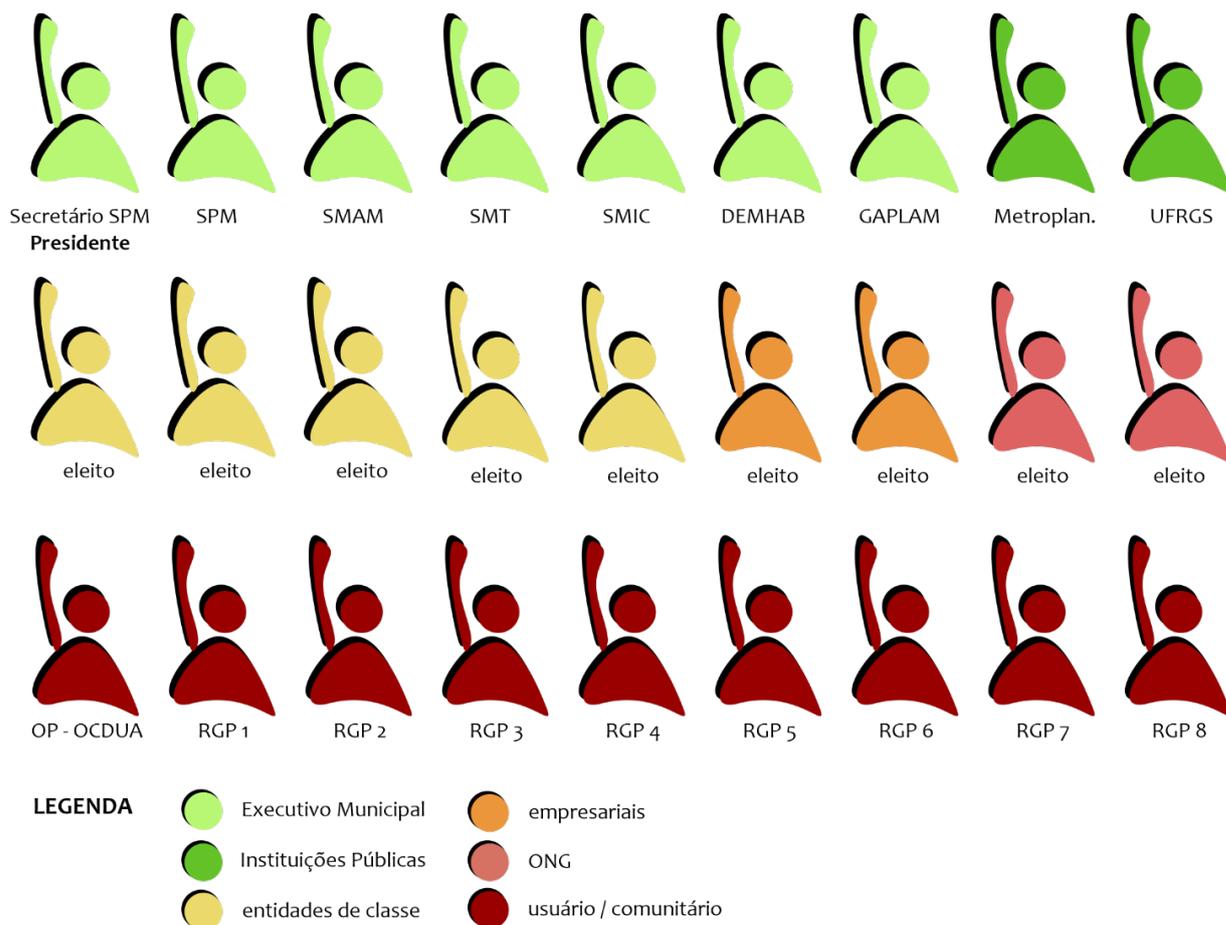
O ingresso do SINDIMOVEIS indica uma tendência que se confirmaria nos anos seguintes, qual seja, a ascensão de uma profissão diretamente ligada ao setor imobiliário na disputa pela cidade. Por outro lado, houve a entrada da AGAPAN entre as entidades ambientais evidencia a reivindicação desses movimentos pela participação na tomada de decisão sobre o urbanismo-planejamento urbano. A composição

¹¹⁸ Representações da Prefeitura definidas pelo Decreto 14.185 de 2003.



completa do CMDUA (2000-2005), incluindo os nomes dos representantes, pode ser vista no Apêndice I.

Figura 18 – Composição CMDUA (2000/2003).



Elaborado pelo autor com base na L.C. 488/03, que alterou o PDDUA.

6.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PORTO ALEGRE PARTICIPATIVA

O processo de revisão do PDDUA foi um marco de inovação em termos de participação social. Promovido no período de maior reconhecimento social do OP, em que projeto político e mobilização social convergiam no sentido da democratização da tomada de decisão. Encontrou resistência no âmbito estatal da parte do corpo técnico, sob risco de perda do halo do discurso competente e no âmbito da sociedade, dos



setores empresariais, uma vez que se enfrentava as assimetrias de acesso à tomada de decisão.

Apesar de constar como um dos princípios do PDDUA, os avanços em relação ao desenho institucional da participação, incluindo o CMDUA, foram tímidos, talvez resultante dos conflitos gerados nas etapas finais do processo. O que parece ter sido motivado pelo atendimento de demandas específicas de algum setor. Compreender os motivos da alteração da composição poucos anos depois da implementação do Plano demandaria uma investigação mais aprofundada.

A criação dos Fóruns das Regiões é outro importante avanço no sentido de ampliar o grau de representação e democratização, ainda que suas atribuições pudessem ser mais amplas e de caráter deliberativo em alguns temas, como a aprovação de alguns tipos de projetos, ou dos Planos de Ação Regional. A ausência de uma regulamentação, que incluísse as regras de funcionamento, deveres dos conselheiros em relação aos fóruns, como veremos, fazem com que essa ampliação não se consolide, de modo que muitos dos conselheiros das RGP sigam como representantes alheios ao processo constante de autorização-prestação de contas que os fóruns deveriam promover.

A opção da Administração Popular foi pela elaboração de um Plano desenhado a partir do binômio estratégico-participativo, com flexibilidade das regras condicionada à decisão do Conselho e criando estratégias no sentido de promover o direito à cidade, à habitação, e à participação. A aposta no sistema no potencial tanto do sistema criado, quanto da mobilização social de enfrentar as assimetrias de acesso à tomada de decisão parece ter subestimado as forças contrárias. Sejam elas a resistência do corpo técnico, seja a força política e a capacidade de organização do setor empresarial (amparada em seu poder econômico) e projetos políticos alinhados a este para disputar o Conselho e advogar por seus interesses específicos.

Com o Orçamento Participativo (OP), Porto Alegre foi constituindo uma cultura política de participação no âmbito interno e uma imagem internacional de cidade democrática. O OP foi “o motor que desencadeou a política internacional do município e que desenvolveu uma visão internacional desde um projeto político da cidade” que garantiu credibilidade para financiamentos de agências internacionais (MARX, V, 2008,



p. 133). Depois do reconhecimento do OP como uma das quarenta melhores práticas de gestão no mundo pela Conferência Habitat II da ONU, em Istambul, mais de duzentas cidades começaram a implementá-lo.

Porto Alegre se tornava referência como cidade democrática, a ponto de receber nos anos de 2001, 2002 e 2003 as três primeiras edições do Fórum Social Mundial (FSM) e o Forum de Autoridades Locais pela Inclusão Social. O FSM derivava de manifestações e encontros internacionais de contestação ao pensamento neoliberal, como os ocorridos em Gênova, Seattle e Washington nos anos anteriores a 2001. Em janeiro daquele ano foi realizado o I FSM, na mesma data do Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça. Porto Alegre se consolidava como a capital mundial de “um outro mundo possível”, o lema do FSM. O local e o global se encontravam, com a prática cotidiana do OP, e os encontros anuais internacionais:

Porto Alegre se converteu em um símbolo global, síntese de um desenvolvimento muito profundo e de uma ambição muito grande.

O FSM é um lugar de debate, de mobilização, de experimentação e de encontro também. Um lugar em que se encontra a escola da pólis, onde a organização e a participação se associam ao desejo de mudança social. A nova pólis nasce em Porto Alegre – onde se forma o primeiro FSM – e se traduz diariamente em um pequeno fórum local” (CANNAVÒ, 2002, 19-27, apud MARX, V., 2008, p. 136).

As eleições municipais de 2004, como veremos, encerraram esse ciclo virtuoso de construção de processos de democracia participativa em diversos âmbitos da Administração Municipal, o qual já vivia um desgaste. A estrutura construída, por mais sólida que pudesse parecer, poderia se desmanchar no ar de um novo projeto político que foi aprofundando sua visão de cidade bastante distinta daquela que deu origem a esse arcabouço participativo. Uma evidência é o fato de que, mesmo com a previsão legal de realização uma vez a cada quatro anos, quase vinte anos depois, a Conferência de 2003, foi a única promovida até hoje.





7. GOVERNANÇA SOLIDÁRIA PARA A PRODUÇÃO DA CIDADE-EMPRESA

Neste capítulo analisaremos a última fase do recorte temporal desta dissertação. O período iniciado em 2004, com a derrota da Frente Popular nas eleições municipais, até o final da gestão Marchezan, em 2020, ano da pandemia, em que o próprio funcionamento do Conselho foi afetado, com a realização de reuniões em modo virtual. Se por um lado não houve alterações relevantes em nível legal, por outro, o normativo proposto vai sendo desafiado por um projeto político cada vez mais explicitamente guiado pelo ideário neoliberal da cidade-empresa (VAINER, 2000, p. 83), em que a participação social foi perdendo importância e força, enquanto ganhava outra significação.

As eleições de 2004 marcaram o fim do ciclo de 16 anos da Administração Popular. Após vencer o primeiro turno, o candidato da Frente Popular, Raul Pont, foi derrotado no segundo turno pelo candidato da coligação Partido Popular Socialista (PPS) – PTB, José Fogaça, que construiu sua vida política no PMDB, pelo qual seria reeleito em 2008. Seu *slogan* de campanha (“manter o que está bom, mudar o que é preciso”) indicava a manutenção do Orçamento Participativo, reconhecido no imaginário da população. Porto Alegre havia recentemente sediado as duas primeiras edições do Fórum Social Mundial, um dos mais importantes eventos da esquerda mundial.

A reestruturação administrativa da gestão Fogaça criou a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local cujas finalidades eram a articulação e coordenação da política interna e externa, a governança solidária local, o OP e outras formas de gestão participativa, e a articulação com os Conselhos Municipais (Lei 9.693/99, Art. 9º). O titular da pasta foi Cezar Busatto, um dos principais articuladores da campanha eleitoral. A Secretaria passou a centralizar todas as políticas de participação, a partir da ideia de Governança Solidária Local (GSL).

O discurso da Prefeitura enfatizava a falta de recursos públicos para atendimento das demandas do OP, e políticas de assistência social, e a necessária autonomia dos Conselheiros do OP frente à Administração Pública. Estimulando a prática da ação voluntária, foi criado um Fórum da GSL, através do qual eram reunidas instituições do terceiro setor, ou seja, de fundações empresariais e ONGs de fomento a políticas



públicas, através das quais se financiariam algumas das demandas do OP e outras políticas. Assim, o Estado deixava de ser o provedor das políticas, para ser um articulador da atuação voluntária privada, estimulada pela ideia de responsabilidade social empresarial (BAIERLE, 2007, p. 82-84).

Para Cezar Busatto, a GSL:

(...) tem caráter executivo, não deliberativo; não tem disputa, não tem votação, não tem delegado (...) a ideia central é instaurar em Porto Alegre uma parceria entre o Poder Público, a iniciativa privada e o terceiro setor que busque resolver os problemas da cidade. (BAIERLE, 2007, p. 81)¹¹⁹.

O projeto político à frente da Prefeitura Municipal a partir de 2004 contava com forte apoio do empresariado local, para quem as gestões petistas eram vistas como radicais e contrárias a seus interesses. Essa parceria era fundamental para que o projeto fosse bem-sucedido, através da ação de fundações e ONGs atuantes na forma da “*expertise por delegação*”, conforme Sintomer.

O ideário da GSL vai aos poucos substituindo aquele construído a partir do final dos anos 1980, qual seja, o da participação como disputa na tomada de decisão sobre as ações do Estado, e com isso a ampliação da consciência de cidadania. Em seu lugar, a bandeira da solidariedade conduz a “uma perspectiva privatista e individualista, capaz de redefinir o significado da participação social (...) despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral” (DAGNINO, 2004, p. 151-152).

Esvazia-se o seu potencial democratizante, por uma forma individualizada de tratar de temas sociais relevantes. Desloca-se o compartilhamento de poder para uma atuação na execução das políticas públicas, as quais seriam dever do Estado. Deste modo, vai se implementando um imaginário “gerencialista e empreendedorista (...) da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal, com todas as implicações despolitizadoras dela decorrentes” (DAGNINO, 2004, p. 152).

¹¹⁹ Fala do Secretário Cezar Busatto em plenária do OP, transcrita por Baierle.



Já no seu discurso de posse, em 2005, Fogaça anunciava um governo com enfoque nessa metodologia gerencial, orientado pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade. Adotou ferramentas gerenciais da iniciativa privada baseadas na gestão por projetos e indicadores de qualidade dos resultados (POZZOBON, 2018, p. 240). Essas mudanças representam um deslocamento “do planejamento urbano tradicional para o processo de gestão – mudanças gerenciais, utilizando-se de conceitos como governança solidária local, eficiência, reequilíbrio financeiro, transversalidade” (POZZOBON, 2018, p. 245).

Nesse contexto foi iniciado em 2007 o processo de revisão do PDDUA. A participação social era uma exigência legal prevista no Estatuto da Cidade, e fomentada e orientada pelo Ministério das Cidades. Apesar das diretrizes da 1ª Conferência de Avaliação, de 2003, indicarem que a revisão deveria ser realizada a partir de seminário temático e monitoramento da aplicação do PDDUA, o Secretário José Fortunati¹²⁰ (PDT) decidiu por um processo mais restrito. A revisão se deu através de uma única rodada junto às RGP, aos quais competiria recolher sugestões da comunidade; o CMDUA seria responsável por decidir a dinâmica do processo. Foi marcada apenas uma Audiência Pública para discutir as propostas.

Esse desenho atendia pouco mais do exigido pelo Estatuto da Cidade. As propostas-base para debate eram aquelas oriundas da 1ª Conferência de Avaliação. Dentre elas, a redução de alturas em diversas áreas da cidade, o que ensejou a contrariedade dos setores produtivos, como SINDUSCON, SINDIMOVEIS e STICC, e se tornaria o centro dos conflitos que marcaram a Audiência Pública e a tramitação do Projeto de Lei (OLIVEIRA, J, 2009, p. 229).

Em maio de 2007 foi realizada a Audiência Pública, marcada por acusações de irregularidades por parte de movimentos sociais, e pela presença organizada de trabalhadores da construção civil articulados pelo STICC. Na manhã do dia 26 de maio, em frente à Reitoria da UFRGS, onde ocorreria a Audiência, havia vários ônibus

¹²⁰ José Fortunati, advogado, e político, foi Vice-Prefeito pelo PT, e transferiu-se para o PDT após divergências com o PT em relação à candidatura para Prefeito no pleito de 2004. Assumiu a SPM (2007-2008) após o falecimento de Isaac Ainhorn, o primeiro titular da SPM da gestão Fogaça, e vereador pelo PDT por diversas gestões.



enfileirados trazendo os operários. O relato dos participantes, era de que havia uma participação conduzida pelas lideranças do Sindicato, bem como a distribuição de lanches do lado de fora. Panfletos relacionavam as propostas contrárias às entidades da construção civil à geração de desemprego no setor (OLIVEIRA, T., 2009, p. 231).

No CMDUA, em dezembro de 2005, foram realizadas eleições, desta vez sem Conferência, a despeito da previsão legal. Nos fóruns das entidades, então reunidos com o fim exclusivo de escolher as entidades, houve grandes mudanças. As regras determinavam que cada entidade poderia votar em até cinco entidades, no caso das entidades de classe, o que implicaria uma votação em chapa, mesmo que informal. Em que pese a Lei prever que o regimento interno dos fóruns deveria ser definido pelo próprio fórum, o Edital elaborado pela Comissão Eleitoral definiu essas regras.

Entre as entidades de classe, foram mantidas SERGS, SINDIMOVEIS e OAB e ingressaram Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial e STICC. Pela primeira vez os arquitetos e urbanistas não estavam representados entre as entidades de classe. O IAB, presente desde a criação do Conselho, em 1955, estava fora pela primeira vez. Entre as ambientais e científicas, ingressaram a ONG Solidariedade, e o Instituto Gaúcho de Estudos da Indústria da Construção Civil. Entre as empresariais, foram mantidos SINDUSCON e AREA.

Nas RGP, houve renovação em sete regiões, tendo sido reeleito o Conselheiro da RGP 8, Nilson Lopes Coelho. Nos fóruns, as regras estabelecidas pelo Edital, definia um número de delegados e entidades proporcional à quantidade de eleitores¹²¹, os quais deveriam se credenciar previamente. Participaram das eleições nas regiões um total de 691 pessoas, sendo 154 na de maior participação (RGP 7) e 24 na menor (RGP 2). Foram inscritas 17 chapas a conselheiros, sendo que na RGP 2 houve chapa única. A maioria das regiões contou com duas chapas, e nas RGP 3 e 8 foram 3 chapas. Das oito regiões, quatro passaram a ser representadas por conselheiras mulheres, como pode ser visto na tabela do Apêndice K.

¹²¹ Seriam eleitos um delegado para cada quatro eleitores para uma participação de até 100 pessoas; um para cada seis quando participassem entre 100 e 200 eleitores; e acima de 200 eleitores, um para cada oito. Fonte: DOPA, 24/10/05.



O Edital das eleições para os Fóruns permitia a candidatura de associações de moradores e outras entidades comunitárias. Ainda assim, foram eleitas entidades de classe e empresariais, tais como SERGS e SINDUSCON, SINDILOJAS, entre outros. A presença dessas entidades em diversas das regiões demonstra o interesse na participação desses setores, bem como sua capacidade de articulação para estar presentes em diversas regiões durante um mesmo processo eleitoral. Essa participação é um padrão observado em quase todas as eleições seguintes.

Desde a eleição de 2005, as entidades de classe ganharam essa nova configuração, com a inclusão de uma nova profissão (saber profissional), a dos corretores imobiliários, e ainda dos advogados especialistas no assunto, através do SINDIMOVEIS e Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário e Empresarial (AGADIE), respectivamente. Os profissionais cujos conhecimentos técnicos são historicamente mais relacionados ao urbanismo, estariam representados apenas pela SERGS. O STICC, representando os operários da construção civil também compuseram o Conselho durante esse período de hegemonia dos corretores e afins, que foi até 2018, quando uma nova eleição provocou mudança geral no quadro de representação classista. Entre as entidades empresariais, AREA e SINDUSCON são consecutivamente eleitos, sem qualquer alternância.

A ausência sucessiva do IAB, é marcante, pois desde os anos 1955, como já tratamos, havia um protagonismo da entidade, sobretudo na primeira década. Os arquitetos, claro, são profissionais que atuam no mercado da construção civil, bem como no urbanismo. O IAB, contudo, congrega arquitetos atuantes em diferentes áreas da profissão, e essa pluralidade é encontrada também entre suas lideranças¹²². Com a saída do IAB, os arquitetos, passaram a ser representados apenas pela AREA, entidade que reúne escritórios de arquitetura, portanto, um segmento bastante específico de profissionais que atuam diretamente para o mercado da construção civil, especialmente incorporadoras.

¹²² Ao observar a lista de ex-presidentes se nota a pluralidade de atuações: profissionais de escritório, servidores públicos, acadêmicos, etc.



O arquiteto Jorge Wilhelm, em seu artigo “Mão invisível projeta arquitetura medíocre”, que faz clara alusão ao clássico do liberalismo, convocava as entidades de arquitetura e especialmente o IAB para enfrentar uma mudança no mercado que vinha, segundo ele, provocando uma perda de qualidade da produção imobiliária, sobretudo a de edifícios residenciais. O autor afirmava:

Do lado dos empreendedores – embora a lógica do sistema os leve a não se preocuparem com a cidade, e sim apenas com o lote –, tomar consciência de que o campo de ação de seu negócio ficará mais restrito e mais caro à medida em que, por sua ação predadora, ruas e bairros forem sendo destruídos. Por outro lado, se o corretor de vendas ou quem contabiliza o investimento substituir os arquitetos nos momentos cruciais da elaboração de projetos, põe-se a perder a principal contribuição desses profissionais. (WILHEIM, 2008).

Wilhelm chamava a atenção para esse deslocamento da tomada de decisão do arquiteto para o corretor no âmbito da produção imobiliária. Para ele, nem empreendedores nem corretores estão preocupados com a cidade, mas apenas com sua menor parcela, o lote. Aliás, a formação do corretor não inclui qualquer conhecimento sobre a cidade além daqueles que incidem sobre o valor do imóvel. Já o arquiteto e urbanista tem uma formação que abrange todas as escalas, bem como os demais conhecimentos relacionados à ciência e técnica do urbanismo-planejamento urbano.

Em 2016, o Conselho Regional dos Corretores Imobiliários (CRECI) foi eleito no lugar da SERGS, de modo que se consolida a representação total de corretores e advogados do setor. Mesmo entre as entidades ambientais e científicas, onde houve uma alternância maior, é perceptível a atuação de ONGs relacionadas ao setor, embora se destaque a constante atuação da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), presente desde 2010 até a atual composição. Estiveram também entidades relacionadas ao patrimônio, e ao urbanismo. Além disso, o Vereador Marcio Bins Ely (PDT)¹²³, corretor de imóveis, foi Secretário da SPM de 2009 a 2012.

As entidades e nominatas do período (2006 a 2018) podem ser vistas nas tabelas como se pode ver nas tabelas dos Apêndices M a U.

¹²³ Foi Presidente do Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (CRECI/RS)



Essa configuração das profissões representadas no CMDUA converge com o projeto político que dava seus primeiros passos rumo a uma ideia da cidade-empresa, a qual pouco a pouco ganharia também a adesão de parte dos técnicos do Município. A hegemonia de entidades profissionais e empresariais relacionados ao setor imobiliário-construção civil demonstra uma clara articulação do setor em ocupar o Conselho, o qual tem entre suas atribuições mais recorrentes a aprovação dos projetos especiais, bem como resoluções acerca de flexibilizações das regras urbanísticas.

Os projetos especiais de fato dominam a pauta, sendo o tema mais deliberado, seguido por resoluções que alteram gravames de vias e de equipamentos públicos (MANSUETI, 2016, p. 91). Os requerentes dos projetos especiais são os agentes privados, uma vez que aqueles projetos de iniciativa pública previstos no PDDUA jamais foram desenvolvidos. Quanto aos gravames, embora cheguem ao Conselho como processos de iniciativa da Prefeitura, eles são, em geral, oriundos de demandas privadas. Outros temas, de interesse difuso, como debates sobre o Plano Diretor de modo mais amplo, são discutidos no Conselho, porém raras vezes são objetos de deliberação (MANSUETI, 2016, p. 92). Deste modo, se compreende o grande interesse dos agentes do setor imobiliário-construção civil em se fazer representados, por um lado, e a orientação dada ao CMDUA pelo projeto político vigente.

A revisão aprovada na Câmara em 2010, resultante do processo iniciado em 2003, e retomada em 2007, não incidiu sobre o desenho institucional, mas estabeleceu a obrigatoriedade de Audiência Pública para projetos especiais de 2º e 3º graus, aqueles de maior impacto ambiental e Operações Urbanas Consorciadas, respectivamente.

No mesmo ano foi aprovada a Lei Complementar 661/10, que regulamenta o Art. 101 da Lei Orgânica, a qual trata dos conselhos municipais. A L.C. não provocou alterações no desenho institucional do CMDUA mas criou o Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade, ao qual competia encaminhar ao Executivo propostas de políticas públicas elaboradas conjuntamente pelos Conselhos, cuja matéria abrangesse área de competência de pelos menos dois conselhos; a integração dos debates dos conselhos, e dirimir conflitos de competências.



Em 2010, através de novo Decreto, foi extinto o dispositivo que limitava a recondução por mais uma gestão. Curiosamente, mesmo antes de mudança da Lei, constatamos a presença de conselheiros por mais de duas gestões consecutivas, e depois da alteração da regra, se percebe uma tendência de redução de alternâncias nas representações, o que pode ser observado na tabela dos Apêndices H a M.

A AREA teve o mesmo representante de 2004 até 2015. Na RGP 5, o mesmo conselheiro de 2014 até seu falecimento em 2020. O SINDUSCON manteve o representante como titular de 2004 até 2018, ininterruptamente, quando assume na qualidade suplente. O novo titular, havia sido conselheiro da RGP 1 de 2006 a 2007, e suplente pelo SINDIMOVEIS, de 2016 a 2017, e titular pelo SINDUSCON em 2018-2020. Destaque-se que o representante do Sinduscon por 14 anos é um consultor contratado pela entidade para atuar nas relações com a Prefeitura Municipal, sobretudo a temas relacionados ao licenciamento e ao urbanismo-planejamento urbano, o que indica a profissionalização da representação.

Outra mudança, diz respeito às eleições nas RGPs. Desde sua implantação, a regra determinava o credenciamento dos eleitores, dias antes da realização da eleição, ato em que deveria ser apresentado comprovante de residência na respectiva região, de modo que o colégio eleitoral era publicado anteriormente à data da votação. Por iniciativa da SPM, cujo Secretário era o ex-Vereador Valter Nagelstein (PMDB), a partir das eleições realizadas em 2015, o credenciamento se daria no próprio dia, com abertura de mesa de credenciamento três horas antes do horário de abertura das urnas. Essa alteração reduziu a transparência e ampliou em muito o número de eleitores, contudo, como relataremos no capítulo seguinte, abriu espaço para ações como aquela realizada durante a Audiência Pública realizada no debate da revisão do PDDUA.

Nas eleições para os Fóruns das RGPs, nos anos 2000, entidades como AREA, SINDUSCON, e SERGS se fazem presentes em praticamente todas as regiões, como entidades delegadas. Em geral recebem menos votos comparado a associações de moradores e outras entidades locais. Outras entidades de classe, não se fazem tão frequentemente presentes. Como exceção, no ano de 2007, o IAB se candidatou e se elegeu em praticamente todas as regiões (exceto nas RGP 5 e 7). Nesse mesmo pleito, as empresariais estiveram ausentes das eleições aos Fóruns.



Em 2005, o candidato que posteriormente viria a ser conselheiro pelo SINDIMOVEIS E SINDUSCON conquistou quase quatro vezes mais votos que a outra chapa. Nesse mesmo pleito, diversas entidades empresariais e do setor imobiliário/construção civil se candidataram delegadas, e foram eleitas mesmo disputando com associações de moradores de bairros como Moinhos de Vento e Centro, ou mesmo UAMPA e sindicato de ambulantes. Evidencia-se uma articulação para eleição de candidatos representativos do setor, mesmo entre as RGP¹²⁴.

Outro fato que merece destaque, trata da eleição para a RGP 1 realizada em 2015 para a gestão 2016/2017. Duas chapas concorriam, uma representada por um advogado especialista em Direito Imobiliário, e outra por uma liderança comunitária de bairro, o qual teve a chapa impugnada por motivos formais no ato da inscrição. O resultado da votação foi de 38 votos para a Chapa única, e 60 votos nulos e brancos. O expressivo número de votos nulos e brancos demonstra ou desconhecimento prévio da impugnação da outra chapa, apesar da divulgação em Diário Oficial, ou realmente se tratou de votos de protesto pela impugnação.

Eventualmente essa hegemonia empresarial é quebrada, como em 2007, na mesma região, quando as associações comunitárias, juntamente ao IAB, foram eleitas com o dobro de votos das entidades empresariais. Ainda assim, é evidente a eleição de conselheiros sem relação direta com associações de moradores ou outras entidades de cunho comunitário. Quando não têm relação com entidades empresariais, são profissionais com formação superior, como advogados, arquitetos, entre outros. Esse cenário é verificado em diversas regiões, com exceção, em geral de regiões como a RGP-5, por exemplo, cuja densidade associativa e mobilização social são mais consistentes.

Em 2012, o Vice-Prefeito na gestão 2009-2012, José Fortunati (PDT), foi eleito Prefeito, tendo como Vice o ex-vereador pelo PMDB, Sebastião Melo. Na reestruturação administrativa proposta ainda em 2012 após as eleições, a SPM foi extinta após quase 40 anos. Em seu lugar foi criada a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), que

¹²⁴ Dados sobre as eleições nas RGP^s foram extraídos dos Editais das eleições, publicados no Diário Oficial de Porto Alegre, os quais, em geral, divulgam dados como número de eleitores, delegados, entre outros.



incorporou também atribuições da SMOV. Sua finalidade era “tratar especificamente do planejamento urbano de curto prazo” e tinha como objetivo “dar mais agilidade às análises de licenciamentos e mais atenção para o que ocorre hoje na cidade” (PMPA, apud ROVATI, 2015, p. 55-56)¹²⁵. As atribuições da nova Secretaria visavam uma gestão por projetos, flexibilizações normativas para facilitar o licenciamento, e o planejamento estratégico¹²⁶.

Assim, é dissolvido o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano, o qual “perde, aos poucos, seus contornos e, finalmente torna-se invisível aos olhos do cidadão” (POZZOBON, 2018, p. 245). Essa invisibilidade tende a afastar ainda mais a população dos debates sobre as políticas do setor, contribuindo para o esvaziamento dos espaços institucionais de participação. Deste modo, “as referências ao urbanismo, nesse novo quadro, muitas vezes parecem meramente retóricas, o que, no entanto, não deve levar à conclusão de que não há planejamento ou não se gesta ali um novo programa” (ROVATI, 2015, p. 56).

O que se coloca em marcha é uma visão de cidade, na qual o poder público se torna cada vez menos coordenador e regulador do desenvolvimento urbano, para se tornar um facilitador de um ambiente de negócios, através da gestão de curto prazo. Nesse sistema, o planejamento urbano, suas regras e estratégias são vistas como um empecilho ao desenvolvimento (econômico) da cidade, sobretudo aquele em que a tomada de decisão é compartilhada com amplos setores da população.

Com a nova estruturação, o CMDUA foi incorporado pela SMURB, e como tal passou cada vez mais a ser um canal de legitimação dos interesses dominantes de um setor econômico específico e suas relações com o poder político, cujo projeto em comum é a agilidade na aprovação dos projetos especiais, os quais têm maior grau de impacto urbano ambiental. Por outro lado, como já dito, as demais atribuições do CMDUA, sobretudo aquelas relacionadas ao debate sobre o urbanismo-planejamento

¹²⁵ Trecho de texto de apresentação da Secretaria no sítio oficial da Prefeitura, retirado do ar. Acessado por ROVATI em 15 de fevereiro de 2015.

¹²⁶ Art. 3º da Lei Municipal 18.161/2013.



urbano a longo prazo, foram cada vez menos pautadas, e raramente são objetos de deliberação.

Segundo pesquisa de João Telmo Oliveira, de 2006 a 2008 tramitaram 304 projetos especiais no CMDUA, dos quais apenas um foi rejeitado (OLIVEIRA, J., 2009 224). Para o Conselheiro Nestor Nadruz¹²⁷, entrevistado por Oliveira, houve cooptação da tomada de decisão, liderada pelo SINDUSCON, evidenciada pela constância de posicionamentos favoráveis de um mesmo grupo de conselheiros (OLIVEIRA, J., 2009, p. 223). Para outro entrevistado, o Conselheiro Edmundo Fuller, havia um alinhamento da representação no CMDUA, com os setores empresariais os quais “passaram gradativamente a controlar as regiões de planejamento (...) influenciando até mesmo nas representações institucionais” (OLIVEIRA, J., 2009, p. 223).

Para autoridades como José Fortunati e Sebastião Melo¹²⁸, isso é visto como resultado do processo democrático, sem qualquer irregularidade. Para Fortunati, todas as representações no Conselho são legítimas e seria “um problema da democracia” uma vez que há maior articulação de um determinado setor para o processo eleitoral, e complementa: “se a lei não é a mais adequada, nós temos que adequar, mudar a lei. Não recebi nenhuma proposta sobre isso, só queixas” (OLIVEIRA, J., 2009, p. 225). Para o Secretário, caberia a setores da sociedade civil propor adequações a distorções tão evidentes, e não ao poder público, a quem a Legislação exige a garantia da gestão democrática da cidade.

Assim, o desenho institucional do CMDUA se demonstra incapaz de promover um dos principais objetivos da democracia participativa, a redução das assimetrias de acesso à tomada de decisão. Pelo contrário, ela é cooptada por um setor específico em consonância com o projeto político vigente, dado interesses específicos do setor empresarial imobiliário-construção civil, e o crescente desinteresse de outros setores e da população, como veremos a seguir.

¹²⁷ Conselheiro Titular pela RGP-6 de 2006 a 2009

¹²⁸ Político do MDB, Vereador de 2001 a 2012, Vice-Prefeito de 2013 a 2017, Deputado Estadual de 2019 a 2020, quando se elegeu Prefeito de Porto Alegre para a gestão 2021/2024.



7.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MERCADÓFILA?

Em 2016, foi eleito Prefeito, Nelson Marchezan Junior (PSDB). Desde a campanha eleitoral, manifestava um projeto político neoliberal, cuja agenda incluía explicitamente a privatização dos serviços públicos como transporte, abastecimento e saneamento, concessão de espaços públicos à iniciativa privada. A questão do licenciamento urbano ambiental para novas construções também se colocava como pauta central. Como a última revisão do Plano Diretor foi concluída em 2010 caberia a esse governo promover uma nova revisão. Foi um período em que o desenho institucional sofreu significativas mudanças de cunho infralegal que foram restringindo seu já debilitado potencial de promover momentos deliberativos.

No primeiro dia do ano de 2017 foi aprovada na Câmara Municipal a lei de reestruturação administrativa¹²⁹, a partir da qual foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS). Essa secretaria absorveu parte das atribuições da SMURB e SMAM, ambas extintas, e a nova Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) absorveu uma parte das competências SMURB.

O desenvolvimento urbano, compreendido como o controle do uso do solo e a aplicação dessas regras, bem como o estudo dos impactos de empreendimentos e obras coube à SMDE. À SMAMS, por sua vez, a promoção do planejamento urbano, envolvendo a elaboração e atualização do PDDUA e a fiscalização da aplicação da legislação urbano ambiental. além das atribuições da extinta SMAM, como o licenciamento ambiental.¹³⁰

A reestruturação parece indicar uma intenção de separar as regras de controle do uso não só em termos administrativos, mas também do próprio conteúdo do Plano Diretor. Se em muitas cidades brasileiras, há duas leis, em Porto Alegre, desde o Plano de 1959, há uma tradição de manter tudo sob uma única lei: o Plano Diretor.

¹²⁹ L.C. 810/17, alterada em meados do mesmo ano pela L.C. 817/17.

¹³⁰ Essa competência foi inicialmente atribuída à SMAMS pela L.C. 810/17 e logo depois para a SMDE.



Durante a tramitação do Projeto de Lei que originou a L.C. 810/17, foi incluída emenda de autoria do Vereador Valter Nagelstein (PMDB), para transferir a Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural (EPAHC), responsável pela análise de processos envolvendo, entre outros, o patrimônio cultural edificado, da Secretaria Municipal de Cultura para a SMDE. A emenda proposta só não foi aprovada por intervenção do Secretário Municipal de Cultura, Luciano Alabarse, após pressão de movimentos culturais, liderados pelo IAB.

Em função da nova estrutura, e de acordo com Decreto 2.013 de 2018, passaram a compor o CMDUA, a SMDE, o DEMHAB, Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), o Gabinete do Prefeito, e as novas Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), e Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade (SMIM).

A SMAMS, ainda nova, passou quase seis meses sem comando, pois somente em meados de maio, o advogado especialista em Direito Ambiental, Maurício Fernandes, assumiu a pasta. Sob seu comando, não só um grande apanhado de competências, como também dois conselhos municipais: o CMDUA e o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). No segundo semestre daquele ano, caberia a ela promover as eleições para o CMDUA, contudo elas só ocorreriam a partir de março do ano seguinte, provocando a prorrogação dos mandatos até julho de 2018.

Desde 2004, como dito, havia uma hegemonia dos setores ligados diretamente ao mercado imobiliário-construção civil, com exceção do ano de 2012, em que o IAB conseguiu retornar ao Conselho¹³¹. Nas eleições de 2018, porém, houve uma articulação de entidades, movimentos e ONGs identificados com a reforma urbana e o direito à cidade, que provocaram inclusive o envolvimento de partidos políticos de oposição, no intuito de disputar espaço no Conselho tanto na representação das entidades quanto das Regiões e nos Fóruns.

¹³¹ Naquela gestão, o IAB promoveu mobilizações questionando a democratização do Conselho e suas decisões. Uma das ações, que causou constrangimento de diversos conselheiros, foi a transmissão das sessões pela internet, o que em 2012 não era tão simples quanto hoje, dez anos depois, em que as próprias sessões do Conselho, como veremos são realizadas de modo remoto.



Reuniu-se um total de 25 entidades de classe e sindicatos, das quais 13 tiveram suas inscrições homologadas, sendo que as demais foram impugnadas¹³², em sua maioria por não se enquadrar como “afins ao planejamento”, como prevê a Lei, ou ao menos como se interpreta o termo “entidades de classe e afins ao planejamento”. De outro lado da disputa foram 11 entidades, em sua maioria representantes de sindicatos e classes ligadas diretamente ao mercado imobiliário-construção civil, das quais 9 foram homologadas¹³³. Nas entidades acadêmicas e científicas, houve ampla vantagem do grupo identificado com o direito à cidade. Nas empresariais, contudo, a vantagem ampla se deu para o grupo liderado pelos setores do mercado. A nominata completa, incluindo também os conselheiros das RGP's consta da tabela do Apêndice V.

A disputa nas RGP's se deu de forma mais dispersa. O grupo ligado ao direito à cidade contava muito com a organização dos movimentos de moradia, algumas associações de moradores, e partidos políticos do campo progressista¹³⁴. A estratégia de envolver os partidos de oposição se justificava uma vez que se verificava a articulação de partidos da base aliada nas disputas nas regiões, em especial na RGP-6.

¹³² Entre as homologadas: IAB, SAERGS, Sindicato dos Economistas, Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Translab – Instituto de Pesquisa em Inovação Social, Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia do RS, Sociedade de Economia no Estado do Rio Grande do Sul (SOCECON), Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Sindicato dos Jornalistas Profissionais do RS (SINDIJOR), Associação Riograndense de Artes Plásticas Francisco Lisboa, Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU RS), Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul (SENGE/RS). **Entre as impugnadas:** Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões (SATED/RS), Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Difusão Cultural e Artística nos Estados do RS e SC, Associação de Arquitetos de Interiores (AAI), Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA), Central Única dos Trabalhadores do Estado do RS (CUT/RS), Sindicato dos Professores do Estado do RS, Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região, Conselho Regional de Serviço Social, Associação Representativa e Cultura dos Comerciantes do Viaduto Otávio Rocha, Sindicato Intermunicipal dos Professores de IFES do RS, Associação dos Técnicos de Nível Superior do Município de Porto Alegre (ASTEC), Associação dos Servidores da Justiça RS, Associação Riograndense de Imprensa (ARI)

¹³³ Homologadas: SINDIMOVEIS, SERGS, AGADIE, STICC, CREA RS, CRECI, Sindicato Intermunicipal de Empresas de Compras Vendas e Locações e Administração do RS (SECOVI/RS), Sindicato da Indústria de Conservação Estradas e Pavimentação Obras Terraplanagem Geral do RS (SICEPOT), Instituto de Advogados do Brasil. Impugnadas: Sindicato dos Trabalhadores do Bem Estar e do Desenvolvimento Social (SENALBA/RS), Sindicato dos Oficiais Eletricistas e Trabalhadores nas Indústrias de Instalação. O CREA não compareceu à votação.

¹³⁴ O Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) se envolveram de forma mais efetiva, especialmente o PT. Mesmo convidado, PCdoB foi menos ativo.



Uma mudança nas regras, retirou a necessidade de credenciamento mesmo horas antes. Isso fez com que em algumas Regiões o número de eleitores aumentasse muito, como nos casos das regiões 6 e 7.

Na RGP 6, houve um total de 845 eleitores, e a chapa vencedora teve 559 votos contra 280 da derrotada. Na RGP 7, foram 713 eleitores, sendo 433 votos para a chapa vencedora, e 271 para a chapa derrotada. Para efeitos comparativos, na RGP-4 foram 386 e na RGP 1, 316 eleitores. O expressivo aumento do número de eleitores nas duas regiões, contudo, não surtiu maior efeito no número de delegados, especialmente na RGP 6, em que foram eleitos apenas 31 delegados.

Segundo levantamento dos dados das eleições das regiões desde o ano 2000, se verifica uma relação entre número de eleitores e número de delegados em média de 4 a 7 para um. No caso da RGP-6, essa relação saltou de 27,25 eleitores para um delegado. Essa discrepância não é encontrada, no caso da RGP 7, no mesmo ano, a qual ficou em 6,66 para um.

Na Tabela 13 constam dados sistematizados das eleições nas Regiões desde a vigência do PDDUA. Os dados das duas primeiras gestões não foram encontrados. A partir de 2004, foram publicados no Diário Oficial todos os dados desde o Edital de chamamento, até os resultados. Já a partir de 2016, se reduz a transparência de tais dados. Os dados mais recentes, de 2018, não foram publicados no Diário Oficial, e as Atas das eleições, enviadas apenas aos conselheiros.

A partir da mudança das regras de credenciamento de eleitores, houve um expressivo aumento nesse número. Até 2016, somados todos os eleitores das Regiões, o maior número tinha sido de 1.188 em 2011 (gestão 2012/2013). Depois das novas regras, foram 3.168 em 2015, e 2.593 em 2018. Por outro lado, a relação entre número de eleitores e delegados se mantinha numa média de 4 para um (próxima da linha de corte proposta nos Editais). Depois de 2016 a relação média saltou para 7,71 em 2016,



e 11,27 em 2018. Algumas regiões apresentam números maiores que 20, e o excepcional caso da RGP-8, onde só se apenas elegeu um delegado¹³⁵, para 66 eleitores.

	RGP 1	RGP 2	RGP 3	RGP 4	RGP 5	RGP 6	RGP 7	RGP 8	Totais
2002 - 2003	documentação não encontrada								
2004 - 2005	documentação não encontrada								
2006	73	24	55	83	62	154	145	95	691
2007	2	1	3	2	2	2	2	3	17
	18	6	13	20	15	34	32	23	161
	9	3	3	4	8	4	3	5	39
relação eleitores/delegados	4,06	4,00	4,23	4,15	4,13	4,53	4,53	4,13	4,29
2008	182	33	19	85	25	58	88	44	534
2009	4	1	1	1	1	1	1	2	12
	39	9	5	22	7	18	22	11	133
	7	3	2	1	3	6	3	1	26
relação eleitores/delegados	4,67	3,67	3,80	3,86	3,57	3,22	4,00	4,00	4,02
2010	75	136	187	57	60	196	50	32	793
2011	2	2	2	3	1	2	1	1	14
	22	31	40	15	15	41	13	8	185
	9	4	6	2	6	7	2	3	39
relação eleitores/delegados	3,41	4,39	4,68	3,80	4,00	4,78	3,85	4,00	4,29
2012	45	220	71	105	92	396	197	62	1188
2013	1	2	1	1	3	2	2	1	13
	12	55	18	27	23	92	50	16	293
	6	7	0	3	8	10	2	2	38
relação eleitores/delegados	3,75	4,00	3,94	3,89	4,00	4,30	3,94	3,88	4,05
2014	35	158	NE	170	145	258	117	NE	883
2015	1	3	1	2	2	2	2	1	14
	9	40	22	40	37	42	30	18	238
	6	6	2	1	1	16	3	1	36
relação eleitores/delegados	3,89	3,95		4,25	3,92	6,14	3,90		3,71
2016	105	181	258	552	417	601	98	956	3.168
2017	1	2	2	3	2	2	2	4	18
	26	15	47	33	51	101	24	114	411
	4	2	1	0	4	6	3	10	30
relação eleitores/delegados	4,04	12,07	5,49	16,73	8,18	5,95	4,08	8,39	7,71
2018	316	148	72	386	47	845	713	66	2.593
2020	3	2	1	2	1	2	2	1	14
	37	21	3	22	8	31	107	1	230
	4	1	0	0	0	3	5	0	13
relação eleitores/delegados	8,54	7,05	24,00	17,55	5,88	27,26	6,66	66,00	11,27

Tabela 12 – Sistematização de dados das eleições nas RGP, para conselheiros e delegados (2000 a 2020).

Fonte: Diários Oficiais de Porto Alegre, Atas das eleições, PMPA.

¹³⁵ A eleição na RGP 8 para a gestão 2018/20 foi refeita, por motivos de impedimentos e renúncias dos conselheiros eleitos, ainda no primeiro ano de gestão. Nessa nova eleição foram eleitos 11 delegados.



Esses números indicam, tanto uma redução no engajamento e no interesse em participar, quanto um comportamento eleitoral semelhante ao da democracia representativa. Soma-se a isso denúncias de prática de condução irregular de eleitores. No caso da RGP 6, houve denúncias de organização de transporte de eleitores até o local de votação, as quais foram encaminhados inclusive ao Ministério Público que arquivou o processo. Se as denúncias refletem os fatos ocorridos ou não, ainda assim, o credenciamento prévio tem capacidade maior de evitar esse tipo de atividade ilegal, conforme o Código Eleitoral¹³⁶.

De qualquer modo, a fotografia da composição da gestão 2018/2020 teve significativa mudança, como pode ser visto na Tabela 14, na qual se apresentam as representações das entidades nesta e na anterior. Entre as RGPs, também houve alterações, em que o campo de oposição ao governo – formado por movimentos sociais e partidos progressistas - elegeu 4 representantes (RGPs 1, 2, 4 e 7).

	2016/2017	2018/2020
de classe e afins ao planejamento	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI/RS)	Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU RS)
	Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)	Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento RS (IAB RS)
	Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)	Sindicato dos Arquitetos no Estado do RS (SAERGS)
	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)	Sindicato dos Engenheiros do RS (SENGE RS)
	Ordem dos Advogados do Brasil - Secção RS (OAB/RS)	Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul (SOCECON)
ambientais e científicas	Instituto Urbano Ambiental (UIA)	ACESSO Cidadania e Direitos Humanos
	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)
empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)
	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)

Tabela 13 – Comparativo representação entidades. Elaborada pelo autor.

Fonte: Diários Oficiais de Porto Alegre

¹³⁶ Art. 11, inciso III, c/c art. 5º da Lei nº6.091/1974 e art. 302 do Código Eleitoral.



Se os projetos políticos anteriores, iniciados pelo Prefeito José Fogaça, ainda construía um discurso amparado na participação, mesmo mudando seu significado, a gestão Marchezan inaugurava um novo momento na política portoalegrense, no qual o elitismo político se explicita também no discurso. Em palestra proferida na Associação Gaúcha de Supermercados (AGAS), o Prefeito afirmaria:

(...) cabe ao setor empresarial, aos políticos e à imprensa realizar as reformas necessárias no município, no Estado e no país. Não será ninguém mais do que a elite da comunicação, a elite empresarial e a elite política que farão as reformas tão necessárias. Delegar isso ao ‘seu João’ e à ‘Dona Maria’ é irresponsabilidade.¹³⁷ (ÁVILA, 2017)

O Prefeito, em reunião de empresários, convocava as elites econômicas, da opinião pública e da política para assumir a realização das reformas “necessárias”, e reduz o papel do cidadão e da cidadã comuns, os usuários, a incapazes de sequer debater tais questões. Essa declaração foi alvo de reações de diversos setores da sociedade, especialmente de sindicatos.

A fala de Marchezan traz elementos de plutocracia, e de epistocracia, cujo princípio se embasa na formulação:

Quando alguns cidadãos são moralmente irrazoáveis, ignorantes ou incompetentes sobre política, justifica-se não lhes permitir o exercício da autoridade política sobre outros. Justifica-se inclusive proibi-los de ter poder, ou reduzir seu poder, a fim de proteger pessoas inocentes de sua incompetência. (BRENNAN, 2017, p. 17, tradução nossa).

Além do discurso, a gestão inicia ataques às instituições participativas. Em meados de 2017 foi enviado à Câmara Municipal um Projeto de Emenda à Lei Orgânica (PELO nº 09/2017) que propunha alteração do texto do Art. 101, que trata dos Conselhos. O PELO pretendia retirar a previsão de que as normas dos Conselhos seriam definidas por Lei Complementar específica. Isso representaria uma redução do seu grau de institucionalização, e ameaçaria sua autonomia, uma vez que leis complementares exigem quórum qualificado para serem aprovadas. O PELO foi abandonado pelo Executivo após mobilização do Fórum Municipal de Conselhos, o qual não havia se

¹³⁷ Retirado de matéria do sítio eletrônico de notícias Sul21.



reunido em 2017 por não ter um órgão responsável por sua organização após a reestruturação administrativa.

Logo após a posse dos novos conselheiros em 2018, foi publicado o Decreto 20.013, o qual regulamenta o CMDUA. Seu conteúdo apresenta diversos dispositivos que reduzem graus de institucionalidade e democratização, por invadir prerrogativas da ordem do Regimento Interno, e concentrar poder de decisão no Presidente. O Decreto passou a definir horários e frequência para as sessões. Antes os horários das sessões eram determinados por Regimento Interno, e eram realizadas às 18 horas, semanalmente. Passariam a ser realizadas das 14 às 18 horas, e a cada quinze dias. Sessões extraordinárias, antes estabelecidas por iniciativa do Presidente ou do conjunto de conselheiros, passou a ser prerrogativa exclusiva do Presidente.

O CMDUA é composto de dois Vice-Presidentes, um eleito pelos Conselheiros das RGP's e outro pelas entidades, conforme prevê seu Regimento Interno. Um deles é o primeiro substituto do Presidente em anos pares e outro em anos ímpares. O novo Decreto, contudo, estabelecia que na ausência do Presidente, Secretário da SMAMS, ele poderia delegar sua representação, de modo que os Vice-Presidentes já não exerceriam suas funções previstas no Regimento Interno.

Desde a criação do Conselho, em 1955, a elaboração do Regimento Interno, bem como suas revisões eram prerrogativas coletivas. Por décadas, era prevista a revisão do Regimento no início de cada nova gestão do Conselho. A partir do Decreto, só se daria a partir da iniciativa do Presidente. Além disso, previa maioria simples para sua aprovação. A iniciativa exclusiva do Presidente, o Secretário da SMAMS, para propor revisões regimentais tem caráter autoritário e reduz em muito os graus de institucionalidade e democratização. Parece ir de encontro ao previsto na Lei 661/10, a Lei dos Conselhos, que em seu Art. 3º Inciso V estabelece que sua elaboração como “competência geral” do Conselho, ou seja, do conjunto dos conselheiros.

Logo após a sua publicação, alguns dos novos conselheiros questionaram o caráter arbitrário e restritivo do Decreto, sem que houvesse recuo por parte do Executivo, exceto para a questão do horário, que se tornou um dos raros consensos entre os representantes de entidades e regiões. Ante a relutância do Executivo, o IAB



encaminhou denúncia ao Ministério Público Estadual (MP/RS), que acolheu parte das demandas, e ajuizou Ação Civil Pública, por sua vez acolhida pelo Judiciário em caráter liminar. Alguns dos dispositivos foram mantidos, outros foram alterados por meio de Decreto em 2020¹³⁸, após acordo entre Prefeitura Municipal e Ministério Público, como o caso da necessária maioria absoluta para aprovação do Regimento Interno.

A decisão liminar da Justiça que suspendeu dispositivos do Decreto, foi objeto de discussão em sessão do CMDUA¹³⁹. Conselheiros das Regiões reeleitos e do OP manifestaram sua contrariedade à iniciativa do IAB de envolver o Ministério Público. Alguns consideravam um constrangimento para a cidade e para o Conselho, e que as “brigas” deveriam ocorrer no âmbito do Conselho, não fora dele. Alguns afirmavam se tratar de disputa político-partidária. Para um dos conselheiros, recorrer ao Ministério Público ameaçava o caráter democrático do Conselho pois seria “um atalho para a discussão democrática”.

O Decreto também autorizou a criação de cargo de comissão para a Secretaria Executiva, o que até então era prerrogativa de servidor efetivo. Entre suas atribuições consta a distribuição dos processos – a qual se dá por critérios de rodízio. Há questionamentos quanto à transparência na distribuição, pois ainda que seja seguido à risca o critério, pois os processos que chegam ao CMDUA, sobretudo aqueles relacionados a projetos especiais passam antes por Comissões como a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE). Nesses caminhos, pode haver controle da chegada dos processos à Secretaria Executiva. De fato, durante a gestão 2018/2020, nenhum dos processos de maior interesse da Prefeitura¹⁴⁰ foi relatado por conselheiros mais questionadores. De fato, há pouca transparência na tramitação dos processos

¹³⁸ Decreto 20.568 de 5 de maio de 2020. Algumas das alterações foram objeto de mediação por parte do Ministério Público.

¹³⁹ Ver Ata 2773, da Sessão Extraordinária de 12 de setembro de 2018.

¹⁴⁰ Como exemplo: atualização dos valores do Solo Criado, Estudos de Viabilidade Urbanística como Cais Mauá, Parque Harmonia, torres do Beira Rio, Ponta do Arado, entre outros grandes projetos polêmicos considerados prioritários pela Administração. Por outro lado, entre os conselheiros da minoria, não foram distribuídos quaisquer desses processos relevantes, e em geral lhes resta projetos como ajustes de gravame ou projetos mais simples e de menor impacto.



tanto depois que chegam ao Conselho para distribuição, quanto antes, nos setores administrativos.

Outro ato realizado logo depois da posse da gestão 2018/2020, foi a revisão do Regimento Interno, por iniciativa do Secretário da SMAMS, como prevê o Decreto. As alterações reduziram ainda mais os graus de institucionalização e democratização, por ampliar os poderes do Presidente e restringir atos dos conselheiros. Sob a justificativa de dar maior celeridade à apreciação das matérias, impuseram forte restrição aos aspectos deliberativos-comunicativos na sua discussão, com consequências para a qualidade da tomada de decisão.

Para o período de comunicações, as inscrições para fala devem ser feitas antes do início das sessões. Na discussão de matérias, as inscrições são encerradas logo após a sua apresentação, limitada a apenas uma fala para cada conselheiro, proibida solicitar fala no decorrer da discussão. Essa regra elimina de plano qualquer caráter deliberativo-comunicativo e desqualifica o debate. Na prática, resulta apenas em manifestações de posições pré-concebidas, sem que se perceba reflexo das falas sobre os posicionamentos já consolidados dos conselheiros.

Os pedidos de diligência dos processos, antes uma prerrogativa do relator, passou a ser uma decisão colegiada. A diligência é um instrumento de esclarecimento de questões técnicas ou de procedimentos, as quais em geral são demandadas pelo relator. O instrumento pode contribuir em muito para a melhor compreensão por parte de relatores não especialistas, e para o esclarecimento de dúvidas sobre os projetos ou decisões técnicas. Essa alteração compromete a adequada análise de matéria, e a exigência de deliberação colegiada da solicitação compromete a autonomia do relator. Em um conselho formado por um terço de integrantes do poder público, a Prefeitura alcançar maioria simples a projetos de seu interesse não é difícil, sobretudo quando há uma convergência de maioria em prol da celeridade acima de tudo.

Até então, qualquer conselheiro poderia solicitar diligência, a ser objeto de deliberação da plenária. Com as novas regras, cabe apenas ao Conselheiro da RGP diretamente relacionado com a matéria em análise a solicitação de diligência, a qual



também deve ser aprovada pelo colegiado. Esse dispositivo vai de encontro ao princípio da isonomia entre os conselheiros.

O Regimento interfere no teor do parecer do relator, ao determinar que só pode ter caráter conclusivo pela aprovação ou reprovação, e proibir manifestação parcial ou com ressalvas. Já a partir do Decreto 20.568 de 2020, se limitou o conteúdo dos pareceres à análise do mérito, proibindo a consideração de questões de natureza técnico-administrativas, procedimentos, instrução e requisitos de admissibilidade. Esse dispositivo parece retirar a prerrogativa fiscalizatória dos Conselhos prevista na L.C. 661/10.

As mudanças impostas pelo Decreto e posteriormente pelo novo Regimento, vieram logo depois da instalação da nova gestão do CMDUA, e mais de um ano depois da posse do Secretário Maurício Fernandes. Não se pode afirmar o quanto o acirramento das regras se deve à mudança na nominata provocada pela mobilização dos setores ligados ao direito à cidade.

Durante todo o período de um ano desde sua posse a nova gestão do Conselho, o Secretário esteve ausente das sessões, as quais foram presididas pelos Vice-Presidentes (Conselheiro da AGADIE, e Conselheiro da RGP-6). Desde o início da nova gestão, o Secretário presidiu quase todas as sessões, especialmente no ano em que o Vice-Presidente eleito pelas entidades, Arquiteto Hermes Puricelli assumiria na sua ausência.

Os debates a partir de 2018 se mostraram muito mais prolongados e acirrados que antes, quando tudo era aprovado sem grandes discussões. O novo grupo, não raro é acusado de protelar as aprovações, agindo contra o desenvolvimento da cidade. Essa mudança na dinâmica do processo deliberativo do Conselho é apontada por Lucimar Siqueira em sua Tese de Doutorado:

(...) alguns conselheiros conseguiram impor um novo padrão de debates, pautado pelo rigor na análise dos processos, fato que desagradou, sobretudo, representantes do governo e empresários. Se ainda não possibilita melhores resultados na votação dos processos, tem tido, ao menos, efeito pedagógico. (SIQUEIRA, 2019, p. 120).



O movimento para a disputa do CMDUA no período previsto para revisão do Plano Diretor provocou uma remobilização social em torno da participação na tomada de decisão sobre o desenvolvimento urbano, até então focado majoritariamente na questão do direito à habitação. Um dos desdobramentos foi a criação do coletivo Atua Porto Alegre, em 2019, formado por 80 organizações, entre entidades, sindicatos, grupos de pesquisa e movimentos sociais. Identificados com o direito à cidade, tem o objetivo de “articular e fortalecer a incidência destes atores no processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre” (ATUA POA, 2019).

Mesmo durante a pandemia, o coletivo se manteve ativo, elaborando documentos como “Propostas para a cidade e para a revisão do Plano Diretor”, entre outros, e participando de audiências de conciliação promovidas pelo Ministério Público entre conselheiros do CMDUA e PMPA (OLIVEIRA. C et al, 2021, p. 264). No documento, o coletivo define o processo de revisão como pseudoparticipação, de caráter meramente formal que infringe o Estatuto da Cidade, pois a Prefeitura não estaria oferecendo “condições reais e efetivas que tornem possível a participação de quem queira contribuir com o aperfeiçoamento da Lei do Plano Diretor” (ATUA POA, 2021a, p. 8).

Após seu retorno ao CMDUA, o IAB RS, em parceria com CAU/RS, e o Cidade em Projeto - Laboratório de Ensino Pesquisa e Extensão do PROPUR/UFRGS, com apoio do Coletivo Ambiente Crítico e Escritório Modelo da Faculdade de Arquitetura UFRGS, promoveu os Planos Populares de Ação Regional, junto aos Fóruns de cinco das oito Regiões de Gestão do Planejamento¹⁴¹. Com caráter de “contra plano”, se caracterizaria por:

um Plano que se distancia do olhar exclusivamente técnico, mas busca evidenciar as **carências**, os **desejos**, as **dificuldades da vida cotidiana** e, sobretudo, das **lutas urbanas**. É um Plano para além de uma proposta otimista que foca em uma visão de cidade ideal. Representa uma estratégia de luta e de diferentes formas de organização. O PPAR é apenas uma etapa do processo; e, revelam-se, desde já, seus limites e desafios impostos na produção da cidade. Não se trata de um plano no qual a população é convidada a participar de forma consultiva. O PPAR é mais do que um Plano Participativo ou

¹⁴¹ O IAB enviou convite a todos os conselheiros das Regiões. As regiões 1, 2, 4, 5, e 7 aderiram. Os demais, sem consulta aos Fóruns, decidiram não aderir, como fica expresso em fala de conselheiro da Região 6, na página seguinte.



Colaborativo, o PPAR é um Plano Popular, pois é elaborado pelas pessoas e para as pessoas. É, portanto, a realização de um momento do **Direito à Cidade**. (OLIVEIRA, C. 2020, grifos da autora)

Após a conclusão da elaboração dos planos, que contou com diversas etapas de participação, eles foram entregues aos Conselheiros das RGP e a seus respectivos Fóruns, a quem competiria decidir se seriam ou não encaminhados à Prefeitura Municipal como propostas para o Plano Diretor.

A falta de regulamentação do funcionamento dos Fóruns, fator de baixo grau de institucionalização, é talvez um dos grandes limitadores da ampliação do grau de democratização e representação do CMDUA. Até a revisão de 2010 essa regulamentação deveria ser feita por Lei específica, a qual nunca foi sequer debatida. O trecho foi eliminado do texto, portanto sua regulamentação seria feita por Decreto ou pelo próprio Regimento Interno. Assim, não há qualquer obrigatoriedade de convocação dos Fóruns por parte dos Conselheiros¹⁴².

Em sessão de setembro de 2019, um grupo de delegados da RGP 6 denunciava a inexistência de reuniões do Fórum. Seguido de falas de apoio e questionamentos de outros conselheiros, que apontavam a importância da realização de reuniões, o Conselheiro da RGP-6 manifestou-se de modo veemente, afirmando o seu entendimento em relação à legitimidade de sua representação:

Eu acho um grande desrespeito **a interferência em uma região ou outra por conselheiros de outros lugares, ou pior ainda, entidades** que não conseguem nem agregar os seus interesses (...). Eu digo o seguinte, esse pessoal que está fazendo esse movimento é dirigido e são os mesmos que foram lá perder a eleição. Eu vou lembrar de novo, eu fui **o conselheiro mais votado, a vitória foi fantástica**, (...) o pessoal continua no **terceiro turno**. (...) gente que está muito mordida, porque não deixei o IAB ir lá para dentro da minha região com o meu consentimento. Eu sei que essas pessoas não gostaram. Eu não deixei o IAB¹⁴³ ir discutir por dentro do fórum lá. Não aceitei!

¹⁴² A questão é matéria de Inquérito Civil aberto pelo MP/RS, que recomendou a regulamentação na revisão em andamento.

¹⁴³ Em 2018, o IAB, considerando a proximidade do debate de revisão do Plano Diretor, o IAB deu início a um trabalho de assessoria técnica para elaboração de Planos Populares de Ação Regional (IABRS, 2012). A proposta partia de planos populares como o da Vila Autódromo (AMPAV, 2012), no Rio de Janeiro, e da previsão dos Planos de Ação Regional, nunca implantados ou debatidos. Assim, foram contatadas as RGP, para adesão. As RGP 1, 2, 4, 5 e 7, aceitaram participar. As RGP 3, 6 e 8 não se integraram. Um



(...) Não, não pode falar. **Primeiro, ganhe a eleição e depois venha para cá para falar. Venha no momento certo!** (PMPA, 2019, p. 17, grifos nossos).

Na fala do Conselheiro se observa uma compreensão do exercício da representação limitada à reprodução dos preceitos da democracia representativa liberal, e distante das premissas da democracia participativa, para a qual a legitimidade da representação se dá no processo constante de (re)autorização e prestação de contas (YOUNG, 2006). Termos como “primeiro ganha a eleição” e “venha no momento certo”, “terceiro turno” evidenciam esse pensamento antitético em relação à concepção que amplia o grau de democratização e representação, e mesmo à concepção da participação no CMDUA prevista a partir da criação dos Fóruns.

Esta visão é compartilhada pelo Secretário¹⁴⁴, Presidente, que reiteradamente defende a legitimidade dos conselheiros “eleitos democraticamente” (PMPA, 2022), e em nenhum momento se dispõe a debater a necessária regulamentação dos Fóruns, pelo contrário, defende uma visão restrita da prática da representação:

(...) é uma prerrogativa do conselheiro se reunir com a sua comunidade, é eleito democraticamente para representar os interesses da comunidade (...) ele não tem nenhuma obrigação de apresentar para os demais. Existe uma eleição, um processo extraído dentro do Fórum da Região de Planejamento. Então, cada Conselheiro tem uma metodologia, uma forma de organizar a sua reunião, a sua representação. Naturalmente, se não representou a contento existe o período eleitoral, onde vai poder ser renovada essa participação, se, porventura, a comunidade não foi bem representada ao longo deste ano. (PMPA, 2020, p. 8-9).

A Municipalidade é representada por técnicos ou políticos com função gratificada ou cargo em comissão, e seus votos, invariavelmente, são favoráveis à aprovação dos projetos. Alguns deles atuam tanto no Conselho quanto na CAUGE, o que é questionado

dos objetivos era provocar maior participação dos Fóruns das RGP, uma vez que poucos vinham sendo convocados por seus Conselheiros.

¹⁴⁴ Nos referimos ao novo Secretário, o advogado especializado em Direito Imobiliário, Germano Bremm, que assumiu a passa em junho de 2019. Já havia ocupado diversos cargos comissionados, inclusive de assessor jurídico da SMURB e depois da SMAMS. Após sua posse foi sendo elaborada uma série de normas infralegais visando a flexibilização das regras para licenciamento urbano. Apesar da separação entre licenciamento e planejamento imposta pela reestruturação administrativa, o novo Secretário assume concomitantemente a SMAMS e o Escritório de Licenciamento, ligado à SMDE.



por alguns conselheiros do grupo contestador, os quais alegam o caráter de segunda instância do CMDUA em relação à Comissão.

Em relação às atribuições, o Conselho vem tratando basicamente da apreciação dos projetos especiais e ajustes de gravame. Apesar da previsão regimental de realização de uma sessão bimestral sem processos para colocar em pauta discussões outros temas de atribuição do Conselho, ou de seu funcionamento, são raros momentos como esse. Processos de formação dos conselheiros não ocorrem, tampouco dos Fóruns, abandonados pelo poder público, sem regimentos internos, e à mercê da vontade dos conselheiros das regiões de convocar ou não as reuniões.

Mesmo ante o início do processo de revisão do PDDUA, são poucos os momentos de discussão sobre o tema. Pautado de modo restrito, o CMDUA foi apenas consultado quanto à proposta de Instrução Normativa que tratava da metodologia da revisão. Foram criados grupos consultivos coordenados pela equipe técnica, abertos a outras entidades, além dos representados no CMDUA e outro com os conselheiros das regiões para discutir essa metodologia. Não foram criados grupos temáticos. Além disso, a equipe técnica é formada exclusivamente por arquitetos com pouca experiência em planejamento, sua maioria vindos de setores de aprovação e licenciamento de projetos. Carente de multidisciplinaridade e intersetorialidade, e de profissionais com expertise em processos participativos.

Em 2019 foi anunciado convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a fim de desenvolver consultorias para a revisão do PDDUA. Ao todo, 10 milhões de reais, envolvendo ainda o desenvolvimento de sistema de monitoramento do desenvolvimento, entre outros produtos. O anúncio do memorando de entendimento foi feito sem que o CMDUA sequer estivesse a par da intenção da Prefeitura em desenvolver tal convênio.

A pandemia de covid-19 alterou substantivamente o funcionamento do Conselho. As medidas de distanciamento social iniciadas na primeira quinzena de 2020 interromperam as sessões presenciais. Em junho, a Secretaria publicou o Decreto 20.611/21, que define as regras para a “estratégia de deliberação remota do CMDUA”. As sessões virtuais têm o microfone controlado pelo Presidente, aberto apenas aos



conselheiros inscritos, ou quando é solicitada questão de ordem por meio do chat. Nesse período, não ocorreu nenhuma reunião dos fóruns, mesmo em Regiões cujos conselheiros costumavam convocá-las.

Os mandatos dos conselheiros foram prorrogados por diversas vezes, e até o momento, vigem até dezembro de 2022, por Decreto de 2021. Em sessões e em audiências do Ministério Público entidades como IAB e SAERGS contestaram a legalidade das prorrogações, tanto em sessões quanto em audiências com o Ministério Público¹⁴⁵, posto que a Lei (PDDUA) estabelece limite de dois anos para os mandatos. A despeito disso, em votação, a maioria do Conselho aprovou uma das prorrogações, ante as contestações.

7.2. ÚLTIMAS NOTÍCIAS: NOVOS ESTÁGIOS DA DESDEMOCRATIZAÇÃO

O empreendedorismo urbano avança sobre as práticas da democracia participativa, coopta seus espaços de tomada de decisão e coloca “a economia política do lugar” (HARVEY, 2005, 173) acima da mudança social positiva. O foco em projetos ou planos em determinadas áreas da cidade, em detrimento de outras tem um grande potencial de ampliar a segregação socioespacial, sobretudo quando se atua no sentido de promover o “investimento e desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo imediato” (HARVEY, 2005, 174).

Para que essa especulação encontre menos riscos, é necessário promover a despolitização, estancar divergência e construir um consenso, o pensamento único (MARICATO, 2000). Afinal, retomando Chauí, a competência instituída e institucional não é um risco. A “despolitização planejada [é] (...), parte também das garantias oferecidas aos parceiros privados (VAINER, 2000, p. 96). Que garantia seria maior que

¹⁴⁵ A Promotoria da Habitação e Ordem Urbanística do Ministério Público Estadual promoveu diversas audiências no âmbito de Inquérito Civil que trata da revisão do Plano Diretor, tendo inclusive recomendado a suspensão das atividades que demandem participação social em função das medidas de distanciamento social para controle da pandemia de Covid-19.



um Conselho que aprova todo e qualquer projeto que por lá tramita, não é? Não, não é! Há outras!

Ainda que o recorte temporal desta pesquisa se limite a 2020, nos parece oportuno tratar de alguns fatos em torno da aprovação do Programa de Reabilitação Urbana para o Centro de Porto Alegre ocorridos enquanto escrevíamos esta dissertação. Proposto pelo Prefeito eleito 2020, Sebastião Melo (MDB) em meio à pandemia de Covid-19, foi aprovado na Câmara Municipal em dezembro de 2021¹⁴⁶. Foi apenas debatido no CMDUA, sem deliberação. Na Câmara Municipal, tramitou apenas na Comissão de Constituição e Justiça, sem passar por comissão de análise de mérito. Foi realizada uma Audiência Pública virtual, e no dia seguinte ocorreu a votação no plenário, em sessão extraordinária convocada imediatamente antes do fim da sessão ordinária.

Foi denominado Programa de Reabilitação do Centro Histórico a fim de encontrar respaldo na previsão do PDDUA¹⁴⁷. A proposta amplia o estoque de Solo Criado para 1,8 milhões de metros quadrados, o que poderá promover uma densidade três vezes maior que a atual num horizonte temporal de 30 anos. Não é acompanhado por projetos urbanos de melhoria da infraestrutura, sobretudo mobilidade, para a absorção desse adensamento, objetos apenas de diretrizes previstas na Lei. O Programa transfere a definição do Regime Urbanístico Máximo da Lei para o nível infralegal (decreto). A regulação do uso do solo por Decreto para uma área tão ampla é fato que Porto Alegre não via desde antes da implementação do Plano Diretor de 1959.

O Programa determina padrões urbanísticos definidos por quarteirão por meio de Decreto. Conforme o Art. 25 da L.C., esses padrões não serão objeto de análise no caso dos Projetos Especiais. Além disso, a L.C. autoriza apenas os “interessados”¹⁴⁸ a propor

¹⁴⁶ A reestruturação administrativa proposta por Sebastião Melo reuniu licenciamento e planejamento em uma só pasta, a nova Secretaria Municipal de Meio Ambiente Urbanismo e Sustentabilidade. Foi mantido o Secretário Germano Bremm.

¹⁴⁷ O PDDUA de fato prevê um programa para o Centro Histórico, contudo, o conteúdo da Lei aprovada em dezembro de 2021 é questionado por extrapolar conceitos fundamentais do PDDUA. Realizado em meio à pandemia, e ainda sob vigência da recomendação do MP/RS para suspensão de atividades participativas para a revisão do Plano. Parte da sociedade civil manifestou que o Plano Diretor estava sendo “fatiado”. O IAB RS elaborou um extenso relatório técnico (IABRS, 2021).

¹⁴⁸ Pela definição da Lei, interessados são os empreendedores. Não é previsto, por exemplo, proposições por parte do Fórum da Região de Planejamento.



padrões urbanísticos para os quarteirões, os quais serão analisados tecnicamente e poderão redundar em Decreto. Esse dispositivo da Lei restringe a gestão democrática, pois não há previsão de participação na definição dessas regras. Parece ir de encontro à determinação do PDDUA de que alterações de regime urbanístico devem ser deliberados primeiramente pela RGP e encaminhada ao CDMUA¹⁴⁹.

Estabelece um fundo específico para aplicação dos recursos oriundos da venda do Solo Criado na área, bem como contrapartidas diretas. Esse fundo será gerido por um Comitê criado pela Lei, cuja composição fica a critério exclusivo do Poder Executivo. Deste modo, a Lei pode vir a retirar do CMDUA outra de suas competências – a aprovação dos planos de aplicação desses recursos¹⁵⁰. Para as contrapartidas diretas dos empreendimentos, não há previsão de apreciação pelo CMDUA.

Esse Programa e outras propostas da Administração Sebastião Melo vão restringido o papel do CMDUA e da participação social na tomada de decisão, enquanto ampliam a discricionariedade do Poder Executivo, tanto de técnicos quanto de gestores. Cria um espaço de negociações público-privadas sem qualquer transparência ou controle social, e reduz o planejamento à gestão caso a caso.

O discurso do mercado, contudo, afirma a necessidade de “celebrar a volta do planejamento urbano a Porto Alegre” (CMPA, 2021)¹⁵¹. Ora, que planejamento é possível através desses instrumentos os quais condizem mais com o horizonte temporal da gestão, de caráter gerencialista. Que participação é possível com tal grau de ausência de transparência na tomada de decisão sobre quesitos fundamentais do planejamento físico das cidades?

A ilimitada discricionariedade na definição dos padrões urbanísticos instrumento da democracia direta do capital que privatiza a tomada de decisão. Esse é o cenário prometido pelo Prefeito Sebastião Melo para a revisão do Plano Diretor ao afirmar que a proposta a ser enviada para a Câmara será “bastante liberal” e segue, ao considerar

¹⁴⁹ Art. 45 da L.C 434/99 e alterações posteriores até 2010. Ver também Art. 115.

¹⁵⁰ A Lei do Programa do Centro não alterou as competências previstas no PDDUA, porém se sobrepõem.

¹⁵¹ Fala do consultor do SINDUSCON que atuou por dez anos no CMDUA, em Audiência Pública realizada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal.



“um grande equívoco de se discutir só altura em Plano Diretor (...). Sou favorável que altura não devesse constar em Plano Diretor, devesse constar no licenciamento. O Estudo de Viabilidade Urbanística que deveria dizer isso, e não botar isso em lei.” (VELLEDA; GOMES, 2022).

Ora, que setor restringe o debate a cada revisão aos elementos do Plano Regulador, senão o capital? E isso em geral acaba pautando o foco da discussão, enquanto os demais instrumentos e estratégias, sobretudo aquelas que têm potencial de promover a reforma urbana e o direito à cidade, são deixados de lado ou se tornam letra morta da lei. A referência ao Estudo de Viabilidade Urbanística aluz aos projetos especiais encaminhados ao CMDUA e a afirmação sugere a retirada de mais uma de suas atribuições previstas em Lei.

Sob a justificativa da necessária cidade compacta para o desenvolvimento sustentável, o Prefeito manifesta, antes mesmo dos debates públicos, uma revisão do Plano a qual deve retirar limites de altura do texto da Lei, e transferir sua definição para o ato do licenciamento, ato de gestão por excelência, sem qualquer controle social. Nas suas palavras: “altura quem tem que dar é o licenciamento” (SUPTITZ, 2022). Assim, o modelo do Programa aprovado de forma açodada e carente de efetiva participação, limitada ao nível da consulta, tanto no CMDUA quanto em outras instâncias, altera um Plano construído a partir de um debate amplo com diversos atores.

Curiosamente, apesar do discurso de cidade compacta, a Prefeitura Municipal envidou grandes esforços para a aprovação de alteração específica no Plano Diretor junto à Câmara Municipal em relação à Ponta do Arado, em área rural, com regime urbanístico de ocupação rarefeita (incluindo Área de Proteção ao Ambiente Natural) para intensiva). A alteração para área de ocupação intensiva vem a atender interesse particular de proprietário da gleba e de empreendedor que propunha ali a construção de um loteamento de alto padrão. O caso foi objeto de Ação Civil Pública por parte do Ministério Público.

Afinal, há um real interesse pela cidade compacta – compatível com as premissas para o desenvolvimento sustentável – ou não passa de discurso para implementação de um projeto neoliberal ao qual interessa a desregulação do uso do solo?



O Prefeito questiona o caráter deliberativo dos conselhos municipais, “pra quê prefeito se é pra delegar (decisões) para os Conselhos? (MATINAL, 2022)”. Um Projeto de Lei do Executivo propõe alterações no Conselho Municipal de Saúde. Na Justificativa, a legislação criada “em período de hipervalorização [do controle social] vem sofrendo demasiada influência político-partidária e sindical, desnaturando (...) a participação social”. Ainda aponta a necessidade de atualização da lei, “aos novos tempos em que a velocidade das decisões da administração é um imperativo de eficiência”¹⁵².

Vê-se ainda, que é o ideário neoliberal o vetor para essa restrição da participação, evidente através da fala do Prefeito: “Temos dinheiro para comprar vagas nas creches privadas e o Conselho tem resistência porque quer que sejam só creches públicas. É mais importante ter criança na creche, ou discutir se ela é pública ou privada?” (MATINAL, 2022).

O Prefeito, que tem uma maioria cômoda na Câmara Municipal, ataca agora os espaços de participação social, os quais são entraves para a velocidade de implementação de um projeto que privatiza inclusive a tomada de decisão sobre a coisa pública. Os argumentos restringem a democracia a seus aspectos procedimentais. Demonstram uma intenção de analisar a democracia participativa com instrumentos da democratiza representativa.

O enfraquecimento dos instrumentos reguladores previstos do PDDUA, lado a lado com a retirada de atribuições deliberativas dos conselhos caminham para uma “neutralização” da gestão democrática das cidades, como nos alerta, GRAU (1996, p. 122):

(...) ainda que se criem oportunidades para a expressão de outros agentes, suas possibilidades de influência real podem ficar neutralizadas pelas condições oferecidas, principalmente quando “de fato” a politização da sociedade diminui ao favorecer a fragmentação dos sujeitos e das práticas sociais ou se privilegiar uma relação, de natureza apenas constitutiva em vez de reguladora, da sociedade com a política e, em particular, com a máquina estatal. (GRAU, p. 122)

¹⁵² Projeto de Lei Complementar nº 026/2021.



Para Clarice Oliveira (2018, p. 321):

a **lógica de intervir em um fragmento específico** da cidade pode se tornar realidade em um período temporal também específico. Esta **dimensão tempo-espaço** do PU é fundamental para a sua efetivação, para a **reificação do espaço enquanto mercadoria**.

O planejamento por planos específicos, no caso de Porto Alegre, promove a transferência de instrumentos reguladores para a temporalidade da gestão e do caso a caso, vêm ao encontro do urbanismo empreendedor. A retirada das atribuições deliberativas dos conselhos é uma tendência que poderá se estender ao CMDUA na revisão em curso. Esses fatores, retiram de plano a gestão democrática da cidade, e privatizam a tomada de decisão, traslada para o espaço técnico-burocrático sujeito a influências dos gestores políticos.

Essa privatização da tomada de decisão é acompanhada também por uma parceria direta entre capital e administração pública. O que fica evidente em recente debate em programa para uma rede de televisão local¹⁵³. Em pauta uma proposta de “plano” para a Avenida Ipiranga com características similares ao Plano para o Centro (de venda de Solo Criado e flexibilização das regras do uso do solo) cujo objetivo seria a despoluição do Arroio Dilúvio. O representante do Sinduscon defendia a proposta da Prefeitura, a qual definia como “nossa”, e dava detalhes dos próximos passos, agindo como se fosse um representante da Municipalidade.

As informações que apresentava iam muito aquém daquelas tornadas públicas, pois nada mais havia sido publicizado até então, senão algumas imagens e uma intenção de uma Operação Urbana Consorciada¹⁵⁴. As imagens divulgadas pela Prefeitura são imagens renderizadas com alta qualidade e detalhamento. Como os setores técnicos não costumam apresentar esse tipo de trabalhos, nos leva a indagar se foram realmente produzidas pelo poder público, ou se trata de parcerias obscuras, posto que carentes de transparência. Tal fato parece vir ao encontro do que aponta

¹⁵³ Ver programa Cruzando as Conversas, de 16 de maio de 2022, a partir dos 15 minutos, através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=fIT2TB4uOKw>.

¹⁵⁴ A reportagem que precedeu o debate na televisão, foi do site de notícias gauchazh, em maio de 2022, ver WEBER, 2022.



Harvey: “Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas” (HARVEY, 2005, p. 87).



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa percorreu quase sete décadas de história através do estudo de leis, decretos, atos administrativos, regimentos internos e atas, com o propósito de prospectar as camadas que foram compondo o desenho institucional e identificar quem participou do Conselho. Cada camada desse palimpsesto¹⁵⁵ foi escrita por diferentes autores, com distintos propósitos e interesses, instituindo o que hoje conhecemos por CMDUA.

Sua criação já representava por si só uma segunda camada, diferente da primeira, efêmera, por iniciativa de Loureiro de reunir setores da sociedade civil e do Estado com a finalidade específica de respaldar os trabalhos de Arnaldo Gladosch. Em comum, o fato de ambos terem sido concebidos quando a Municipalidade ainda não contava com uma estrutura técnico-administrativa suficiente, e o urbanismo-planejamento urbano ainda era um vento novo correndo entre os morros da cidade.

Os dados sobre o desenho institucional e as nominatas foram sistematizados em tabelas constantes dos Apêndices. Constituem resultados e produtos que poderão servir como fonte para muitas outras, que venham a tratar de qualquer dos momentos contido no recorte temporal desta pesquisa. Poderão, esses futuros pesquisadores, preencher pequenas lacunas ainda existentes nas listas de nominatas, através da pesquisa nas atas, as quais não compuseram base de dados para tal fim

A criação do Conselho se deu por um governo progressista, durante o breve período democrático entre o Estado Novo e a Ditadura Militar. Já se apresentava como um espaço de interação técnico-política, cuja finalidade era a elaboração do Plano Diretor. Com uma maioria de representantes municipais, tinha a presença dos principais Secretários das pastas ligadas à questão urbana à época, em sua maioria homens das áreas de arquitetura e engenharia. De caráter deliberativo, debateu, apreciou e aprovou tanto o Plano de 1959, quanto suas atualizações e complementações, durante os anos seguintes.

¹⁵⁵ Palimpsestos são superfícies em que o conteúdo anterior ainda é tenuamente visível. Essas camadas se interferem umas nas outras (PRADO; TAAM, 2017, p. 49).



Apesar do Golpe de 1964 ter causado uma total ruptura do projeto político, a lei de 1971 manteve suas atribuições, e promoveu apenas a inclusão de novos atores em sua composição. Pode-se afirmar, portanto, que o modelo pré-existente não era incompatível aos propósitos do ideário tecnocrático da Ditadura Militar.

Já nos seus estertores, a Ditadura planejou a reabertura democrática. O Plano de 1979 teve novamente a liderança do Conselho em sua concepção e deliberações. O projeto de reabertura lenta e gradual colocou algumas cunhas autoritárias no desenho do CMPDDU, promovendo a redução dos graus de institucionalização e democratização. O Conselho perdeu suas atribuições deliberativas e passou a ser presidido por um Secretário Municipal, e não mais por um conselheiro eleito por seus pares. Suas novas atribuições, ainda que apenas consultivas, inseriram temas relacionados à gestão urbana.

A despeito do projeto político autoritário, seu grau de representação se elevou naquele período, através da cessão à representação comunitária, ainda que bastante tutelada. Abertura resultante da mobilização e organização de setores da sociedade comprometidos com a reforma urbana e a democratização do país e da cidade. O Conselho deixava de ser restrito às classes técnica e política. Verifica-se que a ampliação do grau de representação do Conselho se deveu a aspectos relacionados à densidade social e da mobilização iniciada em meados dos anos 1970.

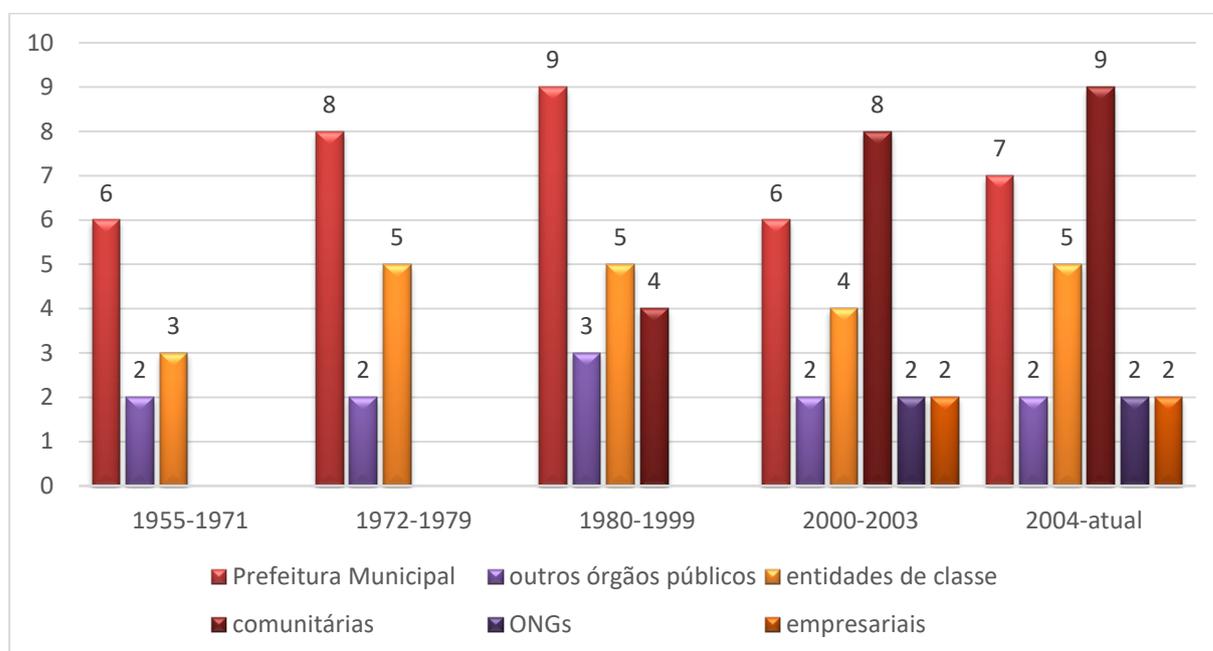
O período da Administração Popular, virtuoso para a democracia participativa, redesenhou o conselho, conferindo-lhe inclusive novo nome; de um conselho de planos, para um conselho de desenvolvimento urbano ambiental. A concepção de um sistema mais amplo de participação social para a elaboração do PDDUA, inspirado no OP e alimentado pelo projeto Cidade Constituinte, retirou do Conselho o papel central

Pela primeira vez, a sociedade civil era maioria no Conselho, representada pelo entidades de classe e ONGs acadêmicas e científicas (saber profissional difuso), comunitários (saber do usuário) (SINTOMER, 2010) e pelas entidades empresariais (sociedade econômica) (ARATO, 1995). Compreendemos que essa composição lhe confere definitivamente o caráter de espaço político de debate entre diferentes saberes.



O aumento da representação comunitária ampliou o grau de democratização, porém não representou uma ruptura com modelos anteriores, posto que foi apenas uma mudança nas proporções das representações. Os gráficos apresentados na Figura 19 demonstram o histórico da composição do Conselho ao longo das sete décadas. Pode-se verificar a significativa mudança na proporção dos diferentes tipos de saberes. Apesar da ampliação da representação comunitária (saber do usuário), a representação governamental ainda tem grande parte da composição, o que amplia o peso do projeto político vigente na tomada de decisão.

Figura 19 – Composição do Conselho (1955- 2022)



Elaborado pelo autor com base nas legislações de cada um dos períodos.

A representação minoritária de entidades empresariais, contudo, se demonstra ainda insuficiente para a promoção de uma ruptura, ou mesmo para a redução das assimetrias de acesso à tomada de decisão, dada a sua articulação, ou mesmo cooptação com outros setores, como as demais categorias de entidades, as Regiões, e claro, a própria representação governamental, sobretudo quando há o alinhamento com o projeto político vigente.

A criação dos Fóruns das Regiões de Planejamento e dos Planos de Ação Regional, trazia uma expectativa de ampliação da participação quase direta dos cidadãos, tanto



na escala micro local (SOUZA, 2011, p. 103), quanto na escala do Município. O baixo grau de institucionalização, pela ausência de regulamentação construída de forma participativa tornou a proposta insuficiente e frágil ante as investidas das práticas tradicionais de cooptação. Assim, esse componente que se apresentava, talvez, como aquele com maior potencial de ampliar o grau de democratização do próprio Conselho foi descaracterizado. Pouco a pouco parece ter perdido centralidade junto às comunidades, como apontam os dados sobre eleições de delegados (tabela do Apêndice X).

O baixo grau de institucionalização dos Fóruns das RGP's impede o avanço do grau de representação do Conselho, pois a atuação dos conselheiros não passou do nível da delegação, como se pretendia, de modo que seguem sendo representantes sem a constante relação autorização-prestação de contas da qual a democracia participativa não pode prescindir.

Do ponto de vista normativo, o advento da eleição para todos os representantes da sociedade civil é considerado como fator de aumento do grau de democratização. Na prática, essa democratização – no sentido de reduzir as assimetrias de acesso à tomada de decisão - depende muito da densidade e mobilização social daqueles que mais necessitam da participação, mas que têm menos condições de fazê-la (GRAU, 1996). Mostra-se necessária uma revisão das regras e critérios eleitorais.

O critério previsto no PDDUA que delimita as entidades de classe àquelas “afins ao planejamento” restringe a participação, e sua desregulamentação possibilita discricionariedade no processo de homologação das inscrições para as eleições. Curiosamente, entre as empresariais, o termo é “preferencialmente” da construção civil, ou seja, um critério não obrigatório.

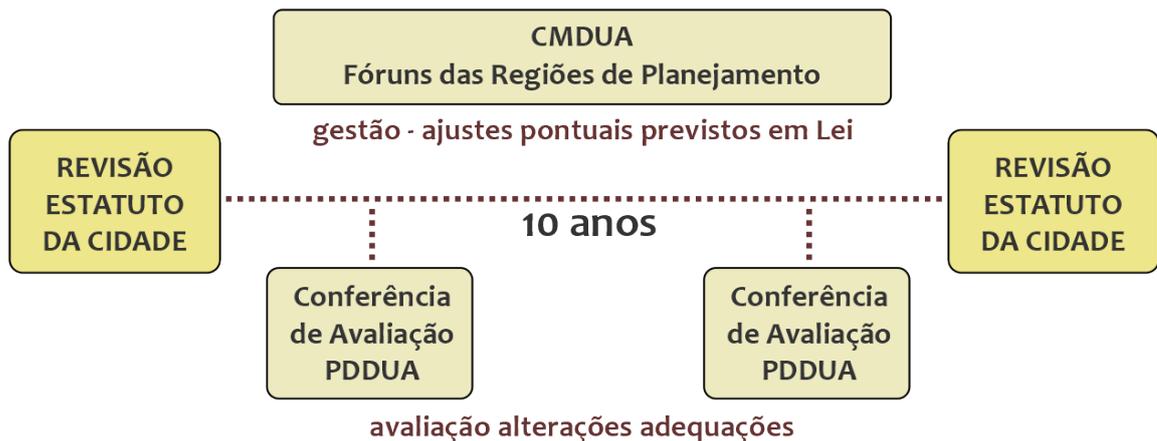
Afinal, como se define que entidades são afins ou não ao planejamento? No pleito de 2018, entidades de categorias como sociólogos, por exemplo, foram impugnadas por não ter tal finalidade prevista em seu Estatuto. Enquanto corretores, trabalhadores da construção civil, entre outros, tiveram suas inscrições homologadas. Ora, o urbanismo-planejamento urbano é campo do conhecimento e atividade técnica de caráter multidisciplinar, logo, como restringir a participação de uma ou outra categoria pelo fato



de não constar de seus estatutos o termo planejamento urbano ou mesmo pela inexistência de atividades da entidade no setor? Esse critério tem sido utilizado para restringir a participação.

A partir do PDDUA, verifica-se a criação de um sistema de participação no âmbito do Sistema de Gestão do Planejamento (SMGP), composto por Conselho, Fóruns das Regiões, como espaços permanentes, e Conferências de Avaliação quadrienais como momentos-chave. Assim, a participação social estaria presente nos processos de ajustes e pequenas alterações entre os grandes momentos decenais de revisão previstos pelo Estatuto da Cidade, como apresentado no esquema da Figura 20.

Figura 20 – Esquema do sistema de participação Conselho-Fóruns-Conferências



Elaborado pelo autor, com base nos elementos previstos no PDDUA para o SMGP

Assim, o grande hiato de quase vinte anos sem Conferências, e a baixa institucionalização dos Fóruns impactam negativamente sobre a capacidade participativa do SMGP, e podem ter sido determinantes para a redução da densidade social em torno da política urbana em Porto Alegre. Ainda, a realização das eleições para entidades se realizar fora das Conferências também parece ser um fator de redução do grau de representação, e mesmo de democratização do Conselho.

A aposta num modelo de Plano Diretor baseado no binômio planejamento estratégico-participativo, cuja dimensão da participação se apoiava num desenho institucional que se mostrou insuficiente para enfrentar as assimetrias de acesso, sobretudo ante um projeto político refratário à participação e alinhada com os



interesses do capital, e a redução da densidade e da capacidade de mobilização e organização social comunitária. Essa perspectiva é compartilhada por João Telmo, para quem o modelo não pode ser apontado “como participativo, mas também como democrático [no qual] (...) uma questão técnica – a permissibilidade do plano – é um problema político e jurídico fundamental que fragiliza os controles jurídicos e sociais” (OLIVEIRA, J. 2009, p. 275).

A dimensão estratégica do Plano subjugou, assim, o controle social proposto através da cooptação da tomada de decisão por parte dessa coalisão projeto político-capital, cujo objetivo é ampliar cada vez mais o caráter gerencial do Estado, em detrimento de seu papel de planejador e promotor de desenvolvimento socioespacial positivo.

As mudanças operadas no nível infralegal pelos governos pós 2004 restringiram a prática deliberativa, ou comunicativa, do Conselho, refletindo na qualidade da tomada de decisão. A pauta é dominada por processos de licenciamento, os quais são praticamente 100% aprovados sem maiores debates e sem a ampliação da participação nos Fóruns. Além disso, em nenhum dos períodos, o Conselho atuou na tomada de decisão sobre recursos públicos para o desenvolvimento urbano, mesmo tendo atribuição para tal.

A análise dos dados demonstra que a capacidade de incidir sobre o urbanismo-planejamento urbano como política pública promotora de desenvolvimento urbano gerador de justiça social e qualidade de vida é quase nula. Deste modo, constata-se a baixa efetividade interna e externa, por não promover momentos deliberativos, por um lado, e por não incidir sobre o processo de desenvolvimento urbano como mudança social positiva.

Desde sua criação até os 1979, o Conselho se caracterizou pelo predomínio da técnica na tomada de decisão do Conselho, apoiada por projetos políticos que a valorizavam a ponto de constituir uma visão tecnocrática, sobretudo durante os anos da Ditadura Militar. A mobilização social foi fundamental para incluir os saberes do usuário, da representação comunitária. A continuidade de um projeto político comprometido com a participação social enquanto inclusão de setores populares nos espaços de



tomada de decisão, e com a construção de uma consciência cidadã foi responsável pela afirmação de novos tipos de saberes e pela ampliação da dimensão política do urbanismo-planejamento urbano.

O Orçamento Participativo pode ser considerado uma grande ruptura na forma de governar, uma experiência participativa que ganhou o mundo e refletiu fortemente para a ampliação dos graus de institucionalização, democratização e representação do Conselho. Certamente esse período instituiu as maiores mudanças em relação ao período anterior, em toda História. Não nos parece, contudo, possível afirmar que se trate de uma grande ruptura, pelos motivos abaixo apontados.

A ampliação das atribuições, bem como a retomada do caráter deliberativo foram uma ruptura em relação ao instituído pelo PDDU, contudo, parte delas foram apenas a restituição do que a Ditadura havia retirado. Na composição, houve a ampliação do número de representantes comunitários, no sentido de instituir a paridade, porém a participação comunitária já havia sido introduzida em 1979, assim, não há uma ruptura com o modelo anterior, mas uma evolução.

A instituição dos Fóruns das Regiões foi, quiçá, o avanço mais significativo, mas cabe destacar que no PDDU foi a primeira vez que se previu uma participação em escala micro local. A falta de regulamentação prevista na Lei não permitiu que os Fóruns cumprissem o objetivo de promover um processo de baixo para cima no processo de representação, como se pretendia. A criação das Conferências de Avaliação do Plano Diretor foram outro avanço no desenho, o qual não passou do âmbito normativo, frente à sua não realização. Por outro lado, a manutenção da Presidência ao Secretário foi bastante relevante para que não houvesse uma maior ampliação do grau de institucionalização e democratização do CMDUA.

A Porto Alegre que proclama para si uma tradição em urbanismo-planejamento urbano, e outrora reconhecida pelas experiências inovadoras em participação social a partir do Orçamento Participativo parece correr para um caminho contrário. A construção de uma nova imagem no panorama global é de uma cidade do pensamento único, em que o consenso deve prevalecer sobre o ativismo crítico o qual é pejorativamente tratado como promotor do atraso. Setores empresariais e mesmo



profissionais, contudo, afirmam nunca teria havido maior participação do que a atual (MALINOSKI, 2022)¹⁵⁶. É o modelo cidade-pátria que nos aponta Vainer (2000). Aqueles que questionam o impacto socioambiental de projetos que supostamente promoverão o desenvolvimento da cidade e gerarão empregos ante sensação de crise, são tratados como inimigos da cidade.

A cooptação (SOUZA, M. 2011, p. 204) dos processos de acesso à representação e da própria tomada de decisão tanto por projetos políticos convergentes com interesses do capital conduzem o Conselho a um processo de desdemocratização (SIQUEIRA, 2019), ou de apropriação da democracia participativa pelo capital, o que Vainer (2000, p. 90), provocativamente chama de “democracia direta da burguesia”, ou seja, “a passagem do despotismo tecno-burocrático com pretensões racionalistas para a ditadura gerencialista com pretensões a produtivizar a cidade e os cidadãos”. Tudo estaria à venda? Inclusive a própria democracia? Já não está?

O urbanismo-planejamento urbano é reduzido à sua dimensão gerencialista de interesses particulares, do caso a caso de projetos de interesse de um grupo específico. As políticas (re)distributivas previstas no Plano são mais e mais letra morta da Lei. Assim, a cidade se torna um ativo a ser vendido peça a peça, e o solo urbano (a terra e o espaço construído), bens a serviço da reprodução do capital e não da promoção da qualidade de vida.

A crítica ao modelo de urbanismo-planejamento urbano moderno, ou positivista-cientificista, caracterizada por um determinismo físico (NYGAARD, 2005) era compartilhada por mais diversos setores (SOUZA, M., 2011, p. 25-33). A resposta da Administração Popular se deu através de um modelo estratégico-participativo, cuja flexibilidade na regulação do uso do solo estaria subordinada a processos de participação social. Os projetos políticos mais recentes, por sua vez, atuam no sentido

¹⁵⁶ Trecho de entrevista de representante da AREA, sobre episódio que restringiu a frequência de inscrições para participantes externos ao Conselho: “Discordo frontalmente dessa opinião de que se está diminuindo a participação popular da revisão do plano. Muito pelo contrário: estou há 25 anos no mercado e nunca vi uma gestão tão aberta à participação das entidades, regiões de planejamento e da população” (MALINOSKI, 2022).



de implementar um tipo de planejamento por projetos, ou por planos específicos, e da desregulamentação, primando pela gestão como instrumento:

Não por ser uma resposta que se opõe à visão totalitária e autoritária do planejamento urbano moderno, que não se abre à possibilidade de transformação do espaço por parte da população – mas justamente porque a fragmentação do espaço-tempo é que possibilita a artificialidade na produção da cidade em processos que fracionam e mitificam as relações sociais concretas. (OLIVEIRA, C. 2018, p. 321).

A pauta do CDMUA, decidida pelo Presidente, em que predominam projetos particulares, se distancia cada vez mais dos interesses de grupos com alguma capacidade de organização social. O que afasta ainda mais o interesse na participação, afinal, as IPs:

têm centralidade para os atores relevantes das redes e, ao mesmo tempo, adquirem centralidade para os atores na medida em que são espaços centrais nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas. (KUNRATH, 2011, p. 238).

Aí se explica tanto o grande interesse dos setores empresariais quanto a ausência de setores populares, sobretudo por meio de movimentos sociais de luta pelo direito à cidade, entre outros, na disputa por espaço no CMDUA. Ao mesmo tempo em que essa hegemonia da unidade projeto político – capital, restringe cada vez mais as pautas do Conselho a assuntos de interesse particular ou no máximo coletivo (MANSUETI, 2016), em detrimento de assuntos de interesse difuso.

Neste contexto de desdemocratização, que passos poderiam ser explorados para estabelecer um novo ciclo virtuoso da participação social a fim de promover a consciência social do papel dessa política pública no acesso ao direito à cidade?

Entre os fatores endógenos do Conselho, os dispositivos infralegais como Decreto e Regimento Interno devem ser revisados, a fim de restaurar um ambiente propício à prática deliberativa-comunicacional, e a outros aspectos que afetam o grau de democratização.

Como vimos, os projetos políticos foram fatores exógenos decisivos para a ampliação ou redução dos graus de institucionalização, democratização e



representação. Neste sentido, mudanças no desenho devem buscar reduzir a capacidade de governos de incidir, sobretudo no sentido de restringir a participação (heteronomia). Quanto mais definições sobre o desenho institucional estiverem no nível legal, maior será o grau de institucionalização e maior o seu potencial de autonomia ante governos, como aponta a teoria e se confirma na empiria.

Neste sentido, retomar a eleição para a Presidência é outra recomendação que se pode apontar, uma vez que suas prerrogativas afetam tanto as pautas, quanto a dinâmica de funcionamento do Conselho. Os assuntos pautados são fundamentais para ampliar o interesse de grupos sociais de base comunitária em relação à participação social em urbanismo-planejamento urbano, portanto são decisivos para a ampliação do grau de democratização. O grau de autonomia dos órgãos de gestão compartilhada frente a governos ampliaria significativamente se a Presidência fosse eleita apenas entre representantes da sociedade civil, o que reduziria o papel dos governos na condução da tomada de decisão.

A paridade entre setores (poder público, entidades e comunitárias) se demonstra insuficiente para a redução das assimetrias. É claro que como órgão de cogestão, não se pode prescindir da participação intersetorial de representantes de órgãos governamentais. Será, contudo, interessante que os governos tenham assento com direito a voto, ou sua presença ali deve ser restrita à instrumentalização técnico-administrativa da tomada de decisão? Hoje, o que vemos é essa representação ser feitas por pessoas em cargos comissionados ou funções gratificadas, ou seja, representantes de Governo. A proposta interrompida dos Conselhos Populares guardava alguns pontos relevantes neste sentido, como a eleição entre os servidores para os representantes do poder público.

A ampliação do grau de representação é bastante afetada pela falta de regulamentação dos Fóruns das Regiões, aos quais competiria constituir uma dinâmica deliberativa comunicacional como apontado por diversos autores em nosso referencial teórico, em especial Luchman (2006) e Young (2006). A regulamentação dos Fóruns, portanto, a ser construída de forma participativa é medida urgente para ampliar o grau de representação e democratização que este instrumento apresenta.



A ideia de IP como espaço de educação para a democracia participativa está presente no desenho institucional do CMDUA, porém se restringe ao normativo (Regimento Interno). Na prática, são raros os momentos de formação dirigidos aos conselheiros e não se estendem aos delegados dos Fóruns das Regiões. Este formato se mostra insuficiente por sua baixa frequência, bem como por seus conteúdos. São episódicos e desestruturados, não atendem à necessária equalização dos conhecimentos básicos necessários para uma participação qualificada. Criar espaços e momentos de formação e de integração entre os delegados das diferentes regiões através de um Fórum dos Fóruns, com frequência regular, anual ou semestral, nos parece outra possibilidade de arranjo que ampliaria o grau de democratização e representação.

Não há processos de formação quanto às regras do jogo, direitos e deveres dos conselheiros, nem quanto ao urbanismo, planejamento e gestão urbana. Tal quadro contribui para a hegemonia da técnica como o “discurso competente”, ainda que se perceba uma autoafirmação dos conselheiros das regiões como voz das comunidades. Ao mesmo tempo, nota-se que essa insuficiente formação quanto às regras, desde as mais básicas – como o caráter deliberativo do Conselho, suas atribuições e abrangência da política da qual trata – impacta na efetividade da atuação do CMDUA.

Deste modo se faz necessário fortalecer o processo de formação dos representantes, tanto conselheiros dos órgãos públicos e da sociedade civil quanto delegados. A iniciativa dos Planos Populares de Ação Regional desenvolvida junto aos delegados de cinco dos oito Fóruns, mesmo que episódica, parece apontar um caminho possível quando a Administração Municipal não desempenha ações de formação.

Tal qual no período da redemocratização, a articulação entre entidades profissionais, universidades, e movimentos sociais comunitários e de moradia se impõe como o caminho para essa reconstrução. As práticas de planejamento urbano insurgente (OLIVEIRA, C.; SILVA, L., 2020) se apresentam como possibilidades de ação no âmbito da sociedade civil, tanto como processo de formação quanto de elaboração participativa de contraplanos e contraprojetos, a fim de contestar esse status quo da política urbana.



É fato que “sob o capitalismo, o amplo leque das práticas de classe, em associação com a circulação do capital, a reprodução da força de trabalho e das relações de classe, (...) permanecem hegemônicos” (HARVEY, 2005, p. 170), contudo, pautas atuais como as questões de gênero, orientação sexual e raça-etnia vêm ganhando espaço nos debates sobre as cidades. Neste sentido, deve-se promover a inclusão dos movimentos sociais representativos dessas pautas nos processos participativos do urbanismo-planejamento urbano.

A utilização de meios digitais e virtuais de participação também deve ser olhada com cuidado. Têm um potencial grande sobretudo para um ganho quantitativo, porém pode representar perdas qualitativas em função de sua baixa capacidade de promover a ação deliberativo-comunicativa, ao menos com as ferramentas atuais (SILVA, S., 2005, p. 456). Exigem ainda maior transparência e publicidade das informações, bem como momentos de formação prévia da população sobre os temas, em função das dinâmicas aplicadas atualmente.

A plutocracia, que já ameaça a democracia representativa, agora avança sobre a democracia participativa, ampliando ainda mais as assimetrias de acesso à tomada de decisão nas instituições participativas de Porto Alegre, como no caso do Conselho Municipal de Educação. As alterações recentes no desenho institucional do CMDUA, e no próprio PDDUA com o Programa do Centro restringem duramente seus graus de institucionalização e democratização. O CMDUA, neste contexto, é utilizado como um espaço para a legitimação jurídico-política de decisões pré-concebidas em espaços opacos de tomada de decisão.

A cidade outrora reconhecida internacionalmente como referência em democracia participativa vai perdendo sua dimensão de pólis. A desconstrução dos espaços de participação segue *pari passu* com a construção de uma nova imagem, a *city*, imposta como “espaço e sujeito de negócios” (VAINER, 2000, p. 101) através da privatização dos espaços públicos físicos e políticos.



Como vimos, a densidade, a capacidade de mobilização e o interesse em participar de determinada política são aspectos fundamentais para disputar a ampliação da institucionalização, democratização e representação do Conselho, confirmando o que aponta a teoria. Neste sentido, um aspecto fundamental é retomar esse interesse em participar, sobretudo num contexto em que os projetos políticos vigentes atuam no sentido da restrição da participação.

Na Porto Alegre empresa interessa apenas manter os preceitos procedimentais básicos da democracia participativa, como componente do *branding* internacional que vem sendo construído na Porto Alegre das primeiras décadas do século XXI. Orçamento Participativo e conselhos permanecem, como parte dessa marca, mas retiram-lhes todas as condições para a efetividade.



FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca N., KECK Margaret E. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. In: Caderno CRH, Salvador, v. 21, n.52. Salvador, 2008. P. 99-112.

ABREU FILHO, Silvio. Belmonte de. **Porto Alegre como cidade ideal, planos e projetos urbanos para Porto Alegre**. PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2006.

ALBANO, Maria Tereza F. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, PROPUR, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, PROPUR, 2000.

ALMEIDA, Maria Soares de. **Transformações Urbanas, atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre 1937/1961**. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP, 2004.

ANHAIA MELLO, Luiz Ignácio de. **Problemas de urbanismo. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1929 / O problema psicologico; Ainda o problema psicologico; O problema político administrativo**; pp. 10-77.

ANSUR. **Definição do caráter da ANSUR - proposta para debate**. São Paulo, 1990. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/cedic/semui/fundos/Fundo-ANSUR/ansur-1.PDF>

ARATO, Andrew. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 10 (27), p. 18-27, 1995.

ARNSTEIN, Sherry R. **The ladder of Citizen participation**. In Journal of the Instituto of Planners, v. 35, nº 4, p. 216-224. Boston, 1969.

ATUA POA. **Pelo Direito à Cidade de todxs nós**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://atuapoa.home.blog/>. Acessado em agosto de 2022.

_____. **À Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística em Porto Alegre**. Porto Alegre, fev. 2021. Disponível em: <https://cdn.brasildefato.com.br/documents/473eee977b715e081dc991bd5bc2dd8a.pdf>. Acessado em setembro de 2022.

ÁVILA, Ana. **A empresários, Marchezan diz que ‘elites farão as reformas tão necessárias’**. Sul21, Porto Alegre. 2017. Disponível em: <https://sul21.com.br/ta-na-rede/2017/11/empresarios-marchezan-diz-que-elites-farao-as-reformas- tao-necessarias/>. Acessado em 21 de julho de 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativa e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. P. 43-64. In: Opinião Pública, Vol. 14. Campinas. 2008.

_____. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. P. 13-28. In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.



BAIERLE, Sérgio. **Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo.** Porto Alegre. ONG CIDADE, 2007.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade.** São Paulo. Cia das Letras. 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana.** XII ENANPUR. Belém do Pará. 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236>. Acessado em 10 de outubro de 2021.

BRASIL, Biblioteca da Presidência da República, 1974. **Discurso proferido aos dirigentes da Arena.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/17.pdf/view>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

BRENNAN, J. **Against Democracy.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2017.

BURMEISTER, Newton. **Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, fazendo o futuro de Porto Alegre.** In: Porto da cidadania. GENRO, Tarso (org.). Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997. P. 237-240.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Audiência Pública Reabilitação Centro Histórico.** Porto Alegre, CMPA, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZUiw7m6trrk>. Acessado em 12 de agosto de 2021.

CANNAVÒ, Salvatore. **Porto Alegre Capitale dei Movimenti.** Porto Alegre, Manifestolibri, 2002.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto II. Os domínios do Homem.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. **As Encruzilhadas do Labirinto III: o mundo fragmentado.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2006.

_____. **A Criação Histórica, o projeto da autonomia.** Porto Alegre. Palmarinca. 1991.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.** São Paulo. Moderna. 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Introdução à história da filosofia (Volume I: dos pré-socráticos a Aristóteles).** São Paulo. Cia das Letras. 2002.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo.** São Paulo. Perspectiva. 1979.

CINTRA, Antônio Octávio. **Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano.** In: Cadernos DCP (2). Belo Horizonte. UFMG, 1974, p. 115-138.

CRUZ, Milton. **O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, 2006.

_____. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima.** Tese de Doutorado. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, 2012.



CUNHA, Eleonora S.M. **Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social.** In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

CUNHA, Eleonora et ali. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos.** p.297-321 In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília, IPEA, 2011.

COHN, Amelia. **Participação social e conselhos de políticas públicas.** CEPAL/IPEA, 2011.

COLE, G.D.H. **The World of Labour.** Londres, G. Bell & Sons, 1913.

COLE, G.D.H. **Social Theory.** Londres, Methuen, 1920.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. P. 95-110. Venezuela. FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DORFMAN, Cesar. HAVANA 63. Porto Alegre. Ed. Movimento. 2013.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** P. 125-136. In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília:IPEA, 2011.

FARIA, Rodrigo de. **O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões.** p. 37-62. In: LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960. São Paulo. Annablume, 2019.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia, gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre. Tomo Editorial. 2000.

_____. **O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania.** Porto Alegre. Tomo Editorial. Rio de Janeiro. Observatório das Metrôpoles, 2008.

FELDMAN, Sarah. **O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista.** p. 99-128. In: LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960. São Paulo. Annablume, 2019.

FERNANDES, Ana. **Reforma Urbana no Brasil: inquietações e explorações acerca de sua construção enquanto campo e política.** p. 63-98. In: LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960. São Paulo. Annablume, 2019.

FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo.** São Paulo. Disal, 2004.

FERRETTI, Rosemary Brum. **I Plano Diretor de Porto Alegre: 12 anos de implantação de um sistema participativo no planejamento urbano.** Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre. Editora da Universidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, p. 263-278.

_____. **Uma casa nas costas. Análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982.** Porto Alegre. Ed. Animal. 2014.

https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5Qafm3e0j9EFp2GwwtQ9G1b77Ihp3M3US927EvkoGlsfdCIsY9tDyWbKzppkv_QDrOZU3XT0ITTMV_x6GHZavBj_u2KrcFF08fj-



[A_49eVKjUlpRjg_onrLaBPsHOhnQmQGK27itclQg7nQNnVCh9nDVEVrNuLA-EM-vWExWuDNMHuV84ZFCFJ2jvk1gXNiGbr_fEoTKwdwqnjFf1PJePc228hOExvCowMJ9abOmQ-OqBWgCUojACPN9_CPvmt97IMUZ3LQ4WHyeEJiKwNILzhvwHj_PIFNHgtldegN7V0Wqj4fCqOuTY](https://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJFRARS091984005.pdf)

FRACAB. **A Comunidade e o Plano Diretor**. Jornal da FRACAB. Porto Alegre, nº 5, Ano III, p. 8, setembro, 1984. Disponível em: www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJFRARS091984005.pdf. Acessado em março de 2022.

G1. **Datafolha: 75% apoiam democracia e 78% dizem que regime militar foi ditadura**. GLOBO, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/27/datafolha-75percent-apoiam-democracia-e-78percent-dizem-que-regime-militar-foi-ditadura.ghtml>. Acessado em: 13 de agosto de 2022.

GALEANO, Eduardo. **Nosotros décimos no**. Siglo Veintiuno. Buenos Aires, 1989.

GRAFMEYER, Yves. Sociologia Urbana. Coleção Saber, Publicações Europa-América, 1994.

GOULART, João B. M. **Mensagem ao Congresso Nacional – 1963**. Biblioteca do Congresso Nacional. Brasília, 1963. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-goulart-1963/view>. Acesso em 12 de outubro de 2021.

GOULART, João B. M. **Mensagem ao Congresso Nacional – 1964**. Biblioteca do Congresso Nacional. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-goulart-1964/view#acontent>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

GRAU, N. C. **A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados**. Revista do Serviço Público, 120 (1), p. 113-140, 1996.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Annablume. São Paulo, 2005.

_____. **O Neoliberalismo, história e implicações**. Ed. Loyola. 2ª ed. São Paulo, 2005a.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Arquitetura, Revista do IAB, nº 15**. Rio de Janeiro, IAB, 1963.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL DEPARTAMENTO RS. **Estudo Preliminar para a reavaliação do 1º PDDU**. Porto Alegre, IAB RS, mimeografado. 1986.

_____. **IAB RS emite Relatório Técnico sobre o Projeto de Lei Complementar 023/21 – que propõe Programa de Reabilitação do Centro Histórico**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://iabrs.org.br/iab-rs-emite-relatorio-tecnico-sobre-o-projeto-de-lei-complementar-023-21-que-propoe-programa-de-reabilitacao-do-centro-historico/>. Acessado em 28 de novembro de 2021.

Jorge, V. L.; FARIA, A. M.T.; SILVA, M. G. **Polarização assimétrica e radicalização à direita: uma análise dos programas eleitorais de 2018**. 12º Encontro ABCP. UFPB. Evento online. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2021/01/polariza>



[cao-assimetrica-e-radicalizacao-direita-analise-dos.pdf](#). Acessado em: 8 de agosto de 2022.

SANTOS, Mauro R. M. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: JUNIOR, Orlando A. S.; MONTANDON, Daniel T. Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço, críticas e perspectivas. Rio de Janeiro, Centauro, 2011, p. 255-280.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo. Centauro, 2001.

LIEDKE FILHO, Enno D. e FERRETTI, Rosemary Brum. **O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Revisão de uma análise histórico social**. Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre. Editora da Universidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, p. 165-174.

LOCKS, Pompilio. **Entre o autoritarismo e a democracia: notas sobre o associativismo porto-alegrense (1964 – 2012)**. Porto Alegre. Anais do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia. 2015. Disponível em: <http://automacaodeeventos.com.br/sociologia/sis/inscricao/resumos/0001/R1693-1.PDF>. Acessado em agosto de 2021.

LUCHMAN, Lígia H. H. **Participação, oportunidades e interesses**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, nº 1, jan-jun 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.25>. Acessado em 21 junho de 2022.

LYRA, Rubens P. **A Democracia Participativa Na Gestão Pública Brasileira**. Revista JUS ET SOCIETATIS ISSN 1980 - 671X.

MALINOSKI, André. **Conselho restringe participação externa em reuniões da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**. ZERO HORA, Porto Alegre, 2022.

MANSUETI, Cristina Fernandes. **Gestão democrática no planejamento urbano: os conselhos municipais – doutrina e práticas**. Dissertação de Mestrado. PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2016.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000, p. 121-189.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Theóphilo, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2009.

MARQUES, Moacyr M. e SALENGUE, Laís G. P. **Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre**. In: PANIZZI, Wrana M. e ROVATI, João F. (orgs.) Estudos Urbanos. Porto Alegre. Editora da Universidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. P. 155-164.

MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre. L&PM. 2001.

MATINAL Jornalismo. **Melo defende redução da participação de conselhos**. 2022. MATINAL Jornalismo, Porto Alegre. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/melo-governo-federal-leite-dinheiro-reajuste-tarifa-onibus-porto-alegre/>. Acessado em 09 de agosto de 2022.

MELLO, Bruno Cesar E. **O Urbanismos dos Arquitetos**. Canoas. Ed. ULBRA. 2019



MELLO, Marco Aurélio. **A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas**. Revista Populus nº1, Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, Salvador, 2017.

MENEGAT, Elizete M. **Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ. 1995.

MENEGHETTI, Ildo. **Relatório 1949. Vol I**. Porto Alegre, Livraria do Globo, 1950.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos Diretores de Cidades, discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre, Editora da UFRGS. 2005.

ROVATI, J. **Porto Alegre: urbanismo público e projetos urbanos na Copa 2014**. In: NOBRE, Eduardo; BASSANI, Jorge. Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina. São Paulo, FAUUSP, 2015. P. 37-71.

OLIVEIRA, Clarice M. **Projetos urbanos: uma crítica ontológica**. Tese de Doutorado. PROPUR/UFRGS. Porto Alegre, 2018.

_____. Planos Populares, Apresentação. IAB, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.planospopularespoa.org/apresenta>. Acessado em 21 de agosto de 2022.

OLIVEIRA, Clarice M.; SILVA, Laura B. **Dependências e insurgências**. In: Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo. São Paulo – Lisboa. 2020. Disponível em: <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/10208/1750>. Acessado em: 21 de junho de 2021.

OLIVEIRA, C.; OLIVEIRA FILHO, J.T.; MARX, Vanessa. **Atraso, pandemia, mudança de Governo e mobilização social: marcas do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**. In: Cidades em Disputa. SILVA, B.; AMANCIO, C.; ROSSI, P. TRINDADE, Ed. Lutas Anticapital. Brasília, 2021, p. 249-270.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento. A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese Doutorado. Porto Alegre, UFRGS, PROPUR. 2009.

OLIVEIRA, Naia e BARCELLOS, Tanya M. **O Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: a participação popular no contexto da reforma urbana**. In: PANIZZI, Wrana M. e ROVATI, João F. (orgs.) Estudos Urbanos. Porto Alegre. Editora da Universidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. P. 257-262.

Organização as Nações Unidas. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, ONU 1972, Disponível em: <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/10208/1750>. Acessado em: 9 de agosto de 2022.

PAOLINO, T; PUGLIA; L. **Autoritarismo e democracia nos discursos de parlamentares do PSL na Câmara dos Deputados**. Revista Desigualdade de Diversidade nº 21. PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2021, p. 98-117.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992. In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. P. p. 263-278.

PIRES, Roberto Rocha. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander C. N.; ALMEIDA, Acir; SILVA, Fábio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Em busca de uma síntese:**



ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. p. 347-364.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, Faculdade de Arquitetura. 2008.

POZZOBON, R. M. **Urbanismo e Planejamento Urbano: um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Ata 2ª reunião. O Plano Diretor da Cidade,** A Exposição do Prefeito Dr. Loureiro da Silva, A Exposição do Urbanista Dr. Arnaldo Gladosch. In: Boletim Municipal. Porto Alegre. 1939.

____. **Ata 5ª reunião. O Plano Diretor da Cidade,** A Exposição do Prefeito Dr. Loureiro da Silva, A Exposição do Urbanista Dr. Arnaldo Gladosch. In: Boletim Municipal. Porto Alegre. 1939a.

____. **Ata 14ª reunião. Conselho do Plano Diretor da Cidade,** A Exposição do Prefeito Dr. Loureiro da Silva, A Exposição do Urbanista Dr. Arnaldo Gladosch. In: Boletim Municipal. Porto Alegre. 1945.

____. **Ata 15ª reunião. Conselho do Plano Diretor de Urbanização da Cidade,** A Exposição do Prefeito Dr. Loureiro da Silva, A Exposição do Urbanista Dr. Arnaldo Gladosch. In: Boletim Municipal. Porto Alegre. 1945a.

____. **Ofício 44/59 CPD.** Conselho do Plano Diretor. Porto Alegre. 1959.

____. **Plano Diretor de Porto Alegre. Porto Alegre, Prefeitura Municipal, 1954-1964.** Porto Alegre. 1964.

____. **1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.** Porto Alegre: 1979.

____. Secretaria do Planejamento Municipal. **Reprodução da favela: migração, empobrecimento da população; subhabitação: um estudo preliminar.** Porto Alegre, 1982.

____. **Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre.** Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal, PMPA, 2000.

____. **Ata sessão ordinária nº 2818 de 2019.** CMDUA, PMPA. Porto Alegre, 2019.

____. **Ata sessão ordinária nº 2842 de 2020.** CMDUA, PMPA. Porto Alegre, 2020.

____. **História dos Bairros de Porto Alegre. Porto Alegre.** Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf. Acessado em agosto de 2021.

PRADO, Carolina V.; TAAM, Pedro. **A construção da memória como um palimpsesto.** Revista ARA nº 2. Grupo Museu/Patrimônio FAU-USP, São Paulo. 2017.

REINHOLZ, Fabiana. **Entidades e usuários do SUS protestam contra projeto que altera Conselho Municipal de Saúde.** Brasil de Fato. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2021/12/02/entidades-e-usuarios-do-sus-protestam-contra-projeto-que-altera-conselho-municipal-de-saude>. Acessado em 08 de agosto de 2022.



RIBEIRO, Demétrio; PAIVA, Edvaldo Pereira. **O Plano Diretor de Uruguaiana**. In: Revista de Engenharia do Rio Grande do Sul (1), junho 1945.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. 3ª edição. Martins Fontes. São Paulo, 1999.

ROVATI, João Farias. **Urbanismo versus Planejamento Urbano?** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.15, n.1 / maio, 2013. p.33-58.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018. E-book.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

SANTOS, Mauro R.M. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: Junior, Orlando A.S. e MONTANDON, Daniel T. Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. IPPUR e Letra Capital, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. P. 233-246. In: PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições participativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, Sivaldo P. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. Opinião Pública Vol. XI, nº2. Campinas, 2005. p. 450-468.

SINTOMER, Yves. **Saberes dos cidadãos e saber político**. Revista Crítica de Ciências Sociais [online], 91. 2010. P. 135-153.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2019.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. **O BNH e a política do governo**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, UFMG, Belo Horizonte, 1974.

Souza, Célia Ferraz. **As instituições do planejamento urbano no Rio Grande do Sul**. p. 309-332. In: LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960. São Paulo. Annablume, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SUPTITZ, Bruna. **Altura deve ser definida no licenciamento, afirma prefeito Sebastião Melo**. Pensar a Cidade. Jornal do Comércio. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2022/08/858682-altura-deve-ser-definida-no-licenciamento-afirma-prefeito-sebastiao-melo.html>.

Acessado em: 7 de agosto de 2022.

TROLEIS, Adriano Lima; BASSO, Luis Alberto. **Porto Alegre: Urbanização, sub-habitação e consequências ambientais**. In: Boletim Gaúcho de Geografia nº 37. Associação Brasileira de Geógrafos. Porto Alegre. 2011. Disponível em: https://agb-portoalegre.webnode.com.br/_files/200000168-3fbff40b7f/37_3-



[urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20subhabita%C3%A7%C3%A3o%20porto%20alegre.pdf](#)
f. Acesso em: 04 de abril 2022. p.109-116.

UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur; PAIVA, Edvaldo Pereira. **Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre**. Porto Alegre, mimeo, 1938.

VAINER, Carlos. **Cidade, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000, p. 75-104.

VELLEDA, L.; GOMES, L. E.; **Sebastião Melo: ‘O Plano Diretor que vamos mandar para a Câmara será bastante liberal’**. Sul21. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/entrevistas/2022/01/sebastiao-melo-o-plano-diretor-que-vamos-mandar-para-a-camara-sera-bastante-liberal/>. Acessado em 21 de junho de 2022.

VERONESE, Roberto. **Urbanismo para um mundo melhor**. Jornal do Dia, 8 nov. 1959. Secção Arquitetura.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/6944551/Fl%C3%A1vio_Villa%C3%A7a_AS_ILUS%C3%95ES_DO_PLANO_DIRETOR . Acesso em: 15 de junho de 2022.

WILHEIM, Jorge. **Cidades: o substantivo e o adjetivo**. São Paulo. Perspectiva, 1976.

_____. **Mão escondida projeta arquitetura medíocre**. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/08.096/1883>. 2008. Acessado em 3 de agosto de 2022.

WAISSMAN, Carlos. **Autonomía, Autorregulación y Democracia: sociedad civil y estado bifurcado em América Latina**. In: Revista Postdata: Revista de Reflexión y Analisis Político. Grupo Interuniversitario Postdata, Buenos Aires, 2006, p. 57-74.

WEBER, Jessica. Liberar edifícios altos, despoluir e revitalizar: entenda a proposta da prefeitura de Porto Alegre para o Dilúvio. GZH, 2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/05/liberar-edificios-altos-despoluir-e-revitalizar-entenda-a-proposta-da-prefeitura-de-porto-alegre-para-o-diluvio-cl30ts9y3005j0167259c5lge.html>. Acesso em 23 de julho de 2022.

YOUNG, Iris M. **Representação política, identidade e minorias**. in: Lua Nova, nº 67, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 21 julho de 2021.



ACERVOS CONSULTADOS

Arquivo Histórico Demétrio Ribeiro (AHDR), Centro de Memória do Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento Rio Grande do Sul.

Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho (AHMPAMV), Secretaria Municipal de Cultura, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Arquivo Municipal, Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Biblioteca Jornalista Alberto André da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Equipe de Protocolo e Arquivo, Divisão de Gestão Documental, Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Secretaria Executiva do CMDUA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente Urbanismo e Sustentabilidade, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Sistema Integrado de Referência Legislativa – SIREL, Procuradoria Geral do Município. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.



LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. **Lei 4.380/64**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acessado em 12 de outubro de 2021.

BRASIL. **Decreto 59.917/66** - Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local integrado, e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/68098-regulamenta-o-serfhau-serviuro-federal-de-habitauuo-e-urbanismo-estabelece-suas-finalidades-e-modo-de-operauuo-cria-o-fundo-de-financiamento-de-planos-de-desenvolvimento-local-integrado-e-du-outra.html>. Acessado em 11 de outubro de 2021.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO (CAU). **Resolução 51/2013**. 2013. Disponível em: <https://transparencia.caubr.gov.br/arquivos/resolucao51-2.pdf>

CUBA. **Ley de Reforma Urbana de 14 de octubre de 1960**. Gaceta, Cuba 1960.

PORTO ALEGRE, Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 6 de 1948**. Cria o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal e dá outras providências. Porto Alegre: in Anais da Câmara Municipal de Porto Alegre, p. 712-714.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Lei 1413 de 1955**. Reorganiza os serviços da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: PMPA, 1955 A. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 1516 de 1955**. Extingue e cria cargos, suprime funções gratificadas e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1955 B. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Portaria nº 862 de 10 de setembro de 1955**. Boletim de Pessoal, PMPA. 1955.

_____. **Portaria nº 966 de 30 de novembro de 1957**. Boletim de Pessoal, PMPA. 1957.

_____. **Portaria nº 1.194 de 7 de outubro de 1959**. Boletim de Pessoal, PMPA. 1959.

_____. **Portaria nº 1.138 de 22 de novembro de 1961**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1961.

_____. **Ato nº 924 de 5 de dezembro de 1963**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1963.

_____. **Ato nº 1.158 de 3 de dezembro de 1965**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1965.

_____. **Ato nº 812 de 1º de dezembro de 1967**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1967.

_____. **Lei 3.926 de 14 de julho de 1969** – Cria o Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação – GAPLAM – e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1969. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Portaria nº 608 de 31 de dezembro de 1969**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1969.



_____. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 11 de dezembro de 1970** – PMPA, 1970. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Ato nº 009 de 14 de janeiro de 1970**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1970.

_____. **Ato nº 80 de 28 de janeiro de 1970**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1970.

_____. **Ato nº 321 de 20 de maio de 1970**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1970.

_____. **Lei 3.607/71**. Cria e disciplina os Conselhos Municipais, na forma contida na lei Orgânica. Porto Alegre: PMPA, 1971. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 4.288/71** – Estabelece Núcleos Setoriais do Planejamento, dispõe sobre as atribuições do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1971 B. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 4.530/72**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais. Porto Alegre: PMPA, 1972. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Ato nº 327 de 18 de maio de 1972**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1972.

_____. **Ato nº 075 de 8 de fevereiro de 1974**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1974.

_____. **Ato nº 365 de 28 de abril de 1975**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1975.

_____. **Lei 4050/75**. Cria a Secretaria do Planejamento Municipal, extingue o GAPLAM e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1975. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Ato nº 1560 de 31 de dezembro de 1975**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1975.

_____. **Decreto 5.429/75**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais. Porto Alegre: PMPA, 1975 A. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 5.879/77**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Municipais. Porto Alegre: PMPA, 1977. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Ato nº 184 de 30 de dezembro de 1977**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1977.

_____. **Lei Complementar 43 de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre. Institui o Primeiro PDDU, e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1979. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Lei Complementar 44 de 1979**. Altera a L.C.43/79 que dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre. Institui o Primeiro PDDU, e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1979 A. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 6964 de 1979**. Dispõe sobre a organização e funcionamento do CMPDDU e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1979 B. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Decreto 8239 de 1983**. Dispõe sobre a escolha de representantes comunitários no CMPDDU e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1983. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Ato nº 270 de 25 de outubro de 1979**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1979.

_____. **Ato nº 278 de 6 de novembro de 1979**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1979.

_____. **Ato nº 279 de 6 de novembro de 1979**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1979.

_____. **Ato nº 056 de 6 de novembro de 1981**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1981.

_____. **Ato nº 080 de 6 de maio de 1983**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1983.

_____. **Ato nº 133 de 29 de novembro de 1983**. Boletim de Pessoal, PMPA, 1983.



_____. **Ato nº 134 de 29 de novembro de 1983.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1983.

_____. **Ato nº 125 de 2 de julho de 1986.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1986.

_____. **Decreto 8724 de 1986.** Dispõe sobre a escolha de representantes comunitários no CMPDDU, e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1986. In: Anais da Câmara Municipal.

_____. **Lei Complementar 195 de 1988.** Cria o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1988. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acessado em 17 de maio de 2015.

_____. **Ato nº 157 de 5 de dezembro de 1988.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1988.

_____. **Ato nº 125 de 24 de agosto de 1989.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1989.

_____. **Ato nº 146 de 15 de dezembro de 1989.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1989.

PORTO ALEGRE, Câmara Municipal. **Lei Orgânica Municipal de 1990.** Porto Alegre: CMAPA, 1990.

_____. **Ato nº 135 de 13 de dezembro de 1990.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1990.

_____. **Ato nº 038 de 8 de maio de 1992.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1992.

_____. **Ato nº 052 de 8 de junho de 1992.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1992.

_____. **Portaria nº 025 de 16 de janeiro de 1992.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1992.

_____. **Portaria nº 028 de 19 de maio de 1993.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1993.

_____. **Ato nº 040 de 6 de abril de 1993.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1993.

_____. **Ato nº 079 de 30 de junho de 1993.** Boletim de Pessoal, PMPA, 1993.

_____. **Ato nº 147 de 24 de junho de 1997.** Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA, 1997.

_____. **Lei Complementar Nº 434 de 1999.** Esta lei dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1999.

_____. **Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010.** Porto Alegre: PMPA, 2011. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acessado em 17 de junho de 2019.

_____. **Lei Complementar 488 de 2003.** Porto Alegre, PMPA, 2003. Acessado em 23 de janeiro de 2020.

_____. **Lei Municipal 9.693 de 29.12.2004.** Porto Alegre, PMPA, 2004. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000027661.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahhtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em 17 de janeiro de 2021.

_____. **Portaria 127 de 21.09.2004.** Diário Oficial. Porto Alegre: PMPA, 2004. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de março de 2018.

_____. **Portaria nº 91 de 8 de julho de 2005.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA, 2005. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.



_____. **Portaria nº 92 de 9 de junho de 2008.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2008. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria nº 114 de 26 de junho de 2008.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2008. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria nº 92 de 22 de maio de 2009.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2009. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria nº 96 de 9 de abril de 2010.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2010. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Decreto 16.836, de 25 de outubro de 2010.** PMPA, 2010. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000031331.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em 16 de junho de 2022.

_____. **Lei Complementar 661/10.** PMPA, 2010. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000031400.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria nº 100 de 26 de março de 2012.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria nº 144 de 31 de março de 2014.**

Diário Oficial de Porto Alegre, PMPA. 2014. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Portaria 199 de 27.04.2016.** Diário Oficial. Porto Alegre: PMPA, 2016. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 2 de setembro de 2016.

_____. **PELO 09 de julho de 2017..** In: Diário Oficial. Porto Alegre: PMPA, 2017. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/132385>. Acessado em 16 de junho de 2022.

_____. **Portaria 213, de 15.06.2018..** In: Diário Oficial. Porto Alegre: PMPA, 2018. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Acessado em 16 de junho de 2018.

_____. **Decreto 20.013 de 15 de junho de 2018.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2018/2001/20013/decreto-n-20013-2018-determina-a-organizacao-e-a-estrutura-do-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-cmdua-e-revoga-o-decreto-n-16836-de-25-de-outubro-de-2010>.

_____. **Decreto 20.611, de 15 de junho de 2020.** Dispõe sobre a Estratégia de Deliberação Remota do CMDUA.



____. **Projeto de Lei Complementar nº 026/2021. Disponível em:**
https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137166/Oficio_16010777_2642_PLCe_026_21.pdf. Acessado em 09 de agosto de 2022.

Apêndice A			
Conselho do Plano Diretor - CPD - 1955-1971			
Organização conforme Lei Municipal nº 1.413 de 1955 e alterações posteriores			
Funcionários Públicos (6 membros)	Nomenclatura cfe. Lei 1.413	Conforme Decreto nº 847 de 1955¹	Alterações cfe. Lei 1.516, de 2 de dezembro de 1955.²
	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito
	Diretor Geral de Obras e Viação	Chefe do Departamento de Obras	Secretário da Sec. de Obras e Viação
	Diretor Geral de Serviços Industriais	Chefe do Departamento de Água e Esgotos	Secretário da Sec. de Água e Saneamento
	Diretor Geral de Administração e Controle	Chefe do Departamento da Fazenda	Secretário da Sec. da Fazenda
	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito	2 (dois) funcionários municipais de livre escolha do Prefeito
Forma de indicação		Membros nomeados diretamente pelo Prefeito	
Entidades públicas e classistas* (5 membros)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)		
	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS		
	Departamento Estadual de Estatística		
	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)		
	Departamento de Engenharia Sanitária do Departamento Estadual de Saúde		
Forma de indicação		Membros indicados diretamente por cada entidade, nomeados pelo Prefeito.	
Presidência	Eleito entre seus membros por escrutínio direto e secreto, na primeira reunião da cada biênio. Prefeito Municipal é Presidente de Honra		
Secretaria Executiva	Subdiretor Geral de Urbanismo até a efetivação da reorganização prevista na Lei 1.413/55. Chefe da Divisão de Urbanismo da SMOV, conforme Lei 1.413/55 e Decretos posteriores.		
Assistência Jurídica	Procurador Geral do Município até a efetivação da reorganização prevista na Lei 1.413/55. Assessor Jurídico do Prefeito, conforme Lei 1.413/55 e Decretos posteriores.		
Unidade Administrativa	Ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito		
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal, facultada a recondução.		
Remuneração	Desempenho da função é gratuito e considerado de relevância para o Município.		
Frequência de Reuniões	Reuniões pelo menos 2 (duas) vezes ao mês - semanal conforme Regimento Interno		
Regimento Interno	Sem previsão em Lei. Foi elaborado pelo Conselho. Aprovado em dezembro de 1955.		

² A Lei 1.413 de 1955 definiu as Diretorias que teriam representação no CPD, enquanto o Decreto 847/55 especificou a que órgão dentro de cada uma das diretorias caberia tal representação.

² Nomenclatura das representações de Funcionários Públicos conforme Lei 1.516, de 2 de dezembro de 1955, que altera Estrutura Administrativa Municipal.

*O Decreto 847/55, Art. 5º estabelece:

O CPD será assessorado por entidades classistas não incluídas na composição do Conselho e pelas seguintes entidades públicas:

Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER);

Viação Férrea do Rio Grande do Sul;

Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais;

Departamento Nacional de Obras de Saneamento;

e ainda por todos os órgãos municipais.

Apêndice B

Nominata representação sociedade civil (1955/1972)

Gestão bienal do CPD		Sociedade de Engenharia RS	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS	Depto. Estadual de Estatística	Sociedade de Agronomia RS	Depto. de Eng. Sanitária do Depto. Estadual de Saúde
1955-1957	Titular	Carlos Fett Paiva	Nelson Souza	Elly Ruiz Caravantes	Gentil Coelho Leal	Mozart Lopes Barcellos
	Suplente	Werner Schüt	Carlos Maximiliano Fayet	Aldrovando Rosito Guerra	José de Almeida Soares	Manoel José de Carvalho Meira
1958-1959	Titular	Werner Schüt	Demétrio Ribeiro	Aldrovando Rosito Guerra	Gentil Coelho Leal	Mozart Lopes Barcellos
	Suplente	Naum Turquenitch	Claudio Luiz Araujo	Elly Ruiz Caravantes	José Castellano Rodrigues	Manoel José de Carvalho Meira
1960-1961	Titular	Werner Schüt	Demétrio Ribeiro	Aldrovando Rosito Guerra	Ernesto de Freitas Xavier	Manoel José de Carvalho Meira
	Suplente	Naum Turquenitch	Castelar Peña	Elly Ruiz Caravantes	José Castellano Rodrigues	Mozart Lopes Barcellos
1962-1963	Titular	Nelly Peixoto Martins	Demétrio Ribeiro	Aldrovando Rosito Guerra	Guilherme Gaudenzi	Manoel José de Carvalho Meira
	Suplente	Nelson Ivan Petzhold	Irineu Breitman	Elly Ruiz Caravantes	José Castellano Rodrigues	Mozart Lopes Barcellos
1964-1965	Titular	Antônio Carlos de Souza Oliveira	Antônio Chaves Barcellos	Aldrovando Rosito Guerra	Guilherme Gaudenzi	Manoel José de Carvalho Meira
	Suplente	Nelson Ivan Petzhold	Laís Pinho Salengue	Heitor Freitas Fontoura	Ruy Baddo Krug	Danilo Luiz Davi
1966-1967	Titular	Alcindo Guanabara Porto Alegre	José Carlos Coutinho	Aldrovando Rosito Guerra	Paulo Dias de Castro Ramos	Manoel José de Carvalho Meira
	Suplente	Antônio Carlos de Souza Oliveira	Ricardo Farret	João Antônio de Assis Brasil	Raul Fernando Ehlers	Mozart Lopes Barcellos
1968-1969	Titular	Alcindo Guanabara Porto Alegre	Osmar Lengler	Aldrovando Rosito Guerra	Fernando Ehlers	Mozart Lopes Barcellos
	Suplente	Antônio Carlos de Souza Oliveira	Bernardo Taitelbaum	João Antônio de Assis Brasil	Hildebrando de Oliveira Prates	Fernando Reis da Motta
1970-1972	Titular	Alcindo Guanabara Porto Alegre	Bernardo Taitelbaum	Aldrovando Rosito Guerra	Áureo Gonçalves Dias	Mozart Lopes Barcellos
	Suplente	Antônio Carlos de Souza Oliveira	David Leo Bondar	Alvaristo Amaral Padilha	Ruy Baddo Krug	Gunter Rudolf Kude

Apêndice C			
Conselho Municipal do Plano Diretor - CMPD - 1971-1979			
Composição conforme Lei Municipal nº 3.607 de 1971			
Representantes da Prefeitura (9 membros)	Conforme Decreto 4.530/72	Alterações Decreto 5.429/75	Alterações Decreto 5.879/77
	Secretário da SMOV	Secretário da SMOV	Secretário da SMOV
	Secretário SMT	Secretário SMT	Secretário SMT
	Secretário da SMEC	Secretário da SMEC	Secretário da SMEC
	Chefe do GAPLAM	Secretário SPM¹	Secretário SPM
	Diretor Geral DMAE	Diretor Geral DMAE	Diretor Geral DMAE
	Diretor do Departamento de Turismo e Divulgação de Porto Alegre	Diretor Geral DEMHAB	Diretor Geral DEMHAB
	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito	Assessor Engenheiro do Prefeito
	Diretor da Divisão de Planejamento da SMOV	Titular da Supervisão do Planejamento Urbano da SPM¹	Titular da Supervisão do Planejamento Urbano da SPM
	Diretor da Divisão de Expansão Urbana da SMOV	Diretor da Divisão de Expansão Urbana da SPM¹	Secretário da SMAM²
Forma de indicação	Membros nomeados diretamente pelo Prefeito		
Entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes (6 membros)	1º terço	Departamento de Estatística do Estado do RS	
		Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)	
	2º terço	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)	
		Secretaria de Saúde do Estado do RS (SES/RS)	
	3º terço	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	
		Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)	
Forma de indicação	Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de lista tríplex apresentada por cada entidade		
Presidência	Eleito entre seus membros por votação secreta, devendo a escolha recair em um funcionário estável ou inativo. Os representantes das entidades não podem ter vínculo com a Prefeitura.		
Secretaria	Secretário designado mediante Ato do Prefeito.		
Assistência Jurídica	Lei estabelece a inclusão obrigatória de um bacharel em Ciências Jurídicas em sua composição.		
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria Municipal de Obras e Viação, até Decreto 5.390/75		
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal dos terços, facultada a recondução sem restrições		
Remuneração	Previsão de jeton até o máximo de 10 sessões mensais, estabelecido em três décimos do Salário Mínimo.		
Frequência de Reuniões	Mínimo de 2 (duas) reuniões mensais.		
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas consecutivas ou 20 intercaladas.		
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho.		

¹ Secretaria do Planejamento Municipal criada em 1975, através da Lei Municipal 5.326 de 1975 e Decreto Municipal 5.390 de 1975.

² Secretaria Municipal do Meio Ambiente, criada em 1976, através da Lei Municipal 4.235 de 1976.

Apêndice D

Composição CMPD - 1971/1979

Gestão bienal do CPD	Departamento de Economia e Estatística do RS (DEE/RS)	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)	Instituto de Arquitetos do Brasil /RS (IAB/RS)	Secretaria de Saúde do Estado do RS (SES/RS)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Ordem dos Advogados do Brasil Seção RS (OAB/RS)	
1972-1973	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Áureo Gonçalves Dias	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Claudio Franke Aydos	Luiz Henrique Behs
	Suplente	Rut Teresinha Diederichs Noronha	Breno Goulart dos Reis	Jorge Decken Debiagi	-	Claudio Chagas Coutinho	Ênio Maurell
1974-1975	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Áureo Gonçalves Dias	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Claudio Franke Aydos	Luiz Henrique Behs
	Suplente	Fernando de Carvalho Rocha	Arrenius Igor Bettiol	Jorge Decken Debiagi	Claudio Franke Aydos	Claudio Chagas Coutinho	Anísio da Hora Freitas
1976-1977	Titular						Anísio da Hora Freitas
	Suplente						
1978-1979	Titular	Aldrovaldo Rosito Guerra	Arrenius Igor Bettiol	Carlos Max Moreira Maia	Mozart Lopes Barcellos	Flávio Hugo Bauermann	Anísio da Hora Freitas
	Suplente	Fernando de Carvalho Rocha				Natalino Anzanello	George Tenório de Noronha

Fonte: Ato nº 327 de 18 de maio de 1972; Ato nº 075 de 8 de fevereiro de 1974; Ato nº 365 de 28 de abril de 1975; Ato nº 1560 de 31 de dezembro de 1975; Ato nº 184 de 30 de dezembro de 1977

Apêndice E		
Conselho Municipal do Plano Diretor - CMPDDU - Período 1979 / 1999		
Composição conforme Lei Complementar nº 43 de 1979 e Lei Complementar 44 de 1979		
Representantes do Município (9 membros)	Conforme Decreto 6.964/1979	
	Secretário Municipal de Obras e Viação	
	Secretário Municipal dos Transportes	
	Secretário Municipal de Educação e Cultura	
	Secretário do Planejamento Municipal	
	Secretário Municipal do Meio Ambiente	
	Diretor Geral do DMAE	
	Diretor Geral do DEMHAB	
	Assessor Engenheiro do Prefeito	
	Supervisor do Planejamento Urbano da SPM	
Forma de indicação	Membros indicados pelo Prefeito conforme L.C. 43/79. Lei 44/79 estabelece prévia aprovação pela Câmara Municipal.	
Entidades e entidades comunitárias (8 membros e 4 membros)	1º terço	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)
		Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE)
		2 (dois) representantes de entidades comunitárias
	2º terço	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)
		Secretaria da Saúde e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul
		Associação Riograndense de Imprensa (ARI)
		1 (um) representante de entidade comunitária
	3º terço	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)
		Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)
		Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
1 (um) representante de entidade comunitária		
Forma de indicação das entidades	Conforme Lei 43/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de lista tríplece apresentada por cada entidade. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.	
Forma de indicação das entidades comunitárias	Conforme Lei 43/79 e Decreto Municipal 6964/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de nomes constantes de lista tríplece elaborada em assembleia organizada pelo Município das entidades comunitárias devidamente cadastradas. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal, substituído em seus impedimentos pelo Conselheiro mais idoso, funcionário ou inativo do Município.	
Secretaria	Secretário designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal dos terços, sem prejuízo de recondução.	
Remuneração	Previsão de jeton até o máximo de 10 sessões mensais, estabelecido em três décimos do Salário Mínimo.	
Frequência de Reuniões	Mínimo de 2 (duas) reuniões mensais. Número de sessões ordinárias a ser estabelecido em Regimento Interno.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas consecutivas ou 20 intercaladas.	
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho.	

Apêndice F

Nominatas Conselheiros entidades CMPDDU 1979 / 1999

Gestão bienal do CPD	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)	Secretaria da Saúde e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul	Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE)	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)	Associação Riograndense de Imprensa (ARI)	Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
1979 1981	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Carlos Max Moreira Maia Bernardo Taitelbaum	Mozart Lopes Barcellos Richard Perritt	Aldrovando Rosito Guerra Iara Prange	Arrenius Igor Bettiol Áureo Gonçalves Dias	Alberto André Elcyr Diniz Silveira	Paul Dieter Nygaard Maria Celina Oliveira Eskinazi
1982 1983	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Carlos Max Moreira Maia Bernardo Taitelbaum	Mozart Lopes Barcellos Richard Perritt	Sara Brumer Décio Anson Lima	Arrenius Igor Bettiol Floriano Barbosa Isolan	Alberto André Elcyr Diniz Silveira	Edison Baptista Chaves Oldemar de Oliveira
1984 1985	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Augusto Primo Portugal Carlos Max Moreira Maia	Carmen Lucia do Prado L. Petrucci Fernando José Cezimbra Faraco			Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	José Luiz Rocha Paiva Leonardo Sérgio Pellegrini
1986 1987	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Raul Faillace	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Carlos Max Moreira Maia Maria Isabel Balestra				Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Oscar de Souza Trindade Renzo Antônio Franceschini
1988 1989	Titular Suplente	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Bernardo Taitelbaum Carlos Ribeiro Furtado		José Antônio Fialho Alonso Tanya Maria M. Barcellos	Arrenius Igor Bettiol Rosane Gricoletti	Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Luiz Gonçalves de Miranda Ricardo Brandalise
1990 1991	Titular Eudes Antides Missio Suplente Raul Rego Faillace	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Bernardo Taitelbaum David Léo Bondar		José Antônio Fialho Alonso Naia Geila I. de Oliveira	Arrenius Igor Bettiol Rosane Gricoletti	Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Luiz Gonçalves de Miranda Ricardo Brandalise
1992 1993	Titular Raul Rego Faillace Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano	Carlos Alberto Vianna Calegari Luiz Carlos Echeverria Piva	David Léo Bondar José Carlos Barcellos Campos		Rogério Malinsky Sheila Borba		Alberto André Pércio Buyz Pinto	Cilon Estivalet Maria Conceição Lopes da Silva
1994 1995	Titular Raul Rego Faillace Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Bernardo Taitelbaum David Léo Bondar				Alberto André Pércio Buyz Pinto	Cilon Estivalet Maria Conceição Lopes da Silva
1996 1997	Titular Eudes Antidis Missio Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Sérgio Saffer Cyrillo Crestani				Edmundo Froes Soares Raul Rodrigues Quevedo	Osmar Jorge Engler Maria Elisabeth Gomes Aguiar
1998 1999	Titular Eudes Antidis Missio Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Sérgio Saffer Belkis Regina M. Moraes				Edmundo Froes Soares Raul Rodrigues Quevedo	Osmar Jorge Engler Maria Elisabeth Gomes Aguiar

Fonte: Ato nº 278 de 6 de novembro de 1979; Ato nº 279 de 6 de novembro de 1979; Ato nº 056 de 6 de novembro de 1981; Ato nº 080 de 6 de maio de 1983; Ato nº 133 de 29 de novembro de 1983; Ato nº 134 de 29 de novembro de 1983; Ato nº 125 de 2 de julho de 1986; Ato nº 157 de 5 de dezembro de 1988; Ato nº 125 de 24 de agosto de 1989; Ato nº 146 de 15 de dezembro de 1989; Ato nº 135 de 13 de dezembro de 1990; Ato nº 038 de 8 de maio de 1992; Ato nº 052 de 8 de junho de 1992; Portaria nº 025 de 16 de janeiro de 1992; Portaria nº 028 de 19 de maio de 1993; Ato nº 040 de 6 de abril de 1993; Ato nº 079 de 30 de junho de 1993; Ato nº 147 de 24 de junho de 1997.

Apêndice E		
Conselho Municipal do Plano Diretor - CMPDDU - Período 1979 / 1999		
Composição conforme Lei Complementar nº 43 de 1979 e Lei Complementar 44 de 1979		
Representantes do Município (9 membros)	Conforme Decreto 6.964/1979	
	Secretário Municipal de Obras e Viação	
	Secretário Municipal dos Transportes	
	Secretário Municipal de Educação e Cultura	
	Secretário do Planejamento Municipal	
	Secretário Municipal do Meio Ambiente	
	Diretor Geral do DMAE	
	Diretor Geral do DEMHAB	
	Assessor Engenheiro do Prefeito	
	Supervisor do Planejamento Urbano da SPM	
Forma de indicação	Membros indicados pelo Prefeito conforme L.C. 43/79. Lei 44/79 estabelece prévia aprovação pela Câmara Municipal.	
Entidades e entidades comunitárias (8 membros e 4 membros)	1º terço	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)
		Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE)
		2 (dois) representantes de entidades comunitárias
	2º terço	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)
		Secretaria da Saúde e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul
		Associação Riograndense de Imprensa (ARI)
		1 (um) representante de entidade comunitária
	3º terço	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)
		Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)
		Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
1 (um) representante de entidade comunitária		
Forma de indicação das entidades	Conforme Lei 43/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de lista tríplece apresentada por cada entidade. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.	
Forma de indicação das entidades comunitárias	Conforme Lei 43/79 e Decreto Municipal 6964/79: Membros escolhidos pelo Prefeito a partir de nomes constantes de lista tríplece elaborada em assembleia organizada pelo Município das entidades comunitárias devidamente cadastradas. Alterado pela Lei 44/79: Submete escolha do Prefeito à aprovação da Câmara Municipal.	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal, substituído em seus impedimentos pelo Conselheiro mais idoso, funcionário ou inativo do Município.	
Secretaria	Secretário designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, com renovação bienal dos terços, sem prejuízo de recondução.	
Remuneração	Previsão de jeton até o máximo de 10 sessões mensais, estabelecido em três décimos do Salário Mínimo.	
Frequência de Reuniões	Mínimo de 2 (duas) reuniões mensais. Número de sessões ordinárias a ser estabelecido em Regimento Interno.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas consecutivas ou 20 intercaladas.	
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho.	

Apêndice F

Nominatas Conselheiros entidades CMPDDU 1979 / 1999

Gestão bienal do CPD	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)	Secretaria da Saúde e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul	Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE)	Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS)	Associação Riograndense de Imprensa (ARI)	Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN
1979 1981	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Carlos Max Moreira Maia Bernardo Taitelbaum	Mozart Lopes Barcellos Richard Perritt	Aldrovando Rosito Guerra Iara Prange	Arrenius Igor Bettiol Áureo Gonçalves Dias	Alberto André Elcyr Diniz Silveira	Paul Dieter Nygaard Maria Celina Oliveira Eskinazi
1982 1983	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Carlos Max Moreira Maia Bernardo Taitelbaum	Mozart Lopes Barcellos Richard Perritt	Sara Brumer Décio Anson Lima	Arrenius Igor Bettiol Floriano Barbosa Isolan	Alberto André Elcyr Diniz Silveira	Edison Baptista Chaves Oldemar de Oliveira
1984 1985	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Rubem da Silva Gay	Anísio da Hora Freitas João Pedro dos Santos	Augusto Primo Portugal Carlos Max Moreira Maia	Carmen Lucia do Prado L. Petrucci Fernando José Cezimbra Faraco			Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	José Luiz Rocha Paiva Leonardo Sérgio Pellegrini
1986 1987	Titular Flávio Hugo Bauermann Suplente Raul Faillace	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Carlos Max Moreira Maia Maria Isabel Balestra				Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Oscar de Souza Trindade Renzo Antônio Franceschini
1988 1989	Titular Suplente	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Bernardo Taitelbaum Carlos Ribeiro Furtado		José Antônio Fialho Alonso Tanya Maria M. Barcellos	Arrenius Igor Bettiol Rosane Gricoletti	Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Luiz Gonçalves de Miranda Ricardo Brandalise
1990 1991	Titular Eudes Antides Missio Suplente Raul Rego Faillace	Paulo Odone C. A. Ribeiro Manoel André da Rocha	Bernardo Taitelbaum David Léo Bondar		José Antônio Fialho Alonso Naia Geila I. de Oliveira	Arrenius Igor Bettiol Rosane Gricoletti	Alberto André Elcyr Job Diniz Silveira	Luiz Gonçalves de Miranda Ricardo Brandalise
1992 1993	Titular Raul Rego Faillace Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano	Carlos Alberto Vianna Calegari Luiz Carlos Echeverria Piva	David Léo Bondar José Carlos Barcellos Campos		Rogério Malinsky Sheila Borba		Alberto André Pércio Buyz Pinto	Cilon Estivalet Maria Conceição Lopes da Silva
1994 1995	Titular Raul Rego Faillace Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Bernardo Taitelbaum David Léo Bondar				Alberto André Pércio Buyz Pinto	Cilon Estivalet Maria Conceição Lopes da Silva
1996 1997	Titular Eudes Antidis Missio Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Sérgio Saffer Cyrillo Crestani				Edmundo Froes Soares Raul Rodrigues Quevedo	Osmar Jorge Engler Maria Elisabeth Gomes Aguiar
1998 1999	Titular Eudes Antidis Missio Suplente Rosana Beatriz Picoral Solano		Sérgio Saffer Belkis Regina M. Moraes				Edmundo Froes Soares Raul Rodrigues Quevedo	Osmar Jorge Engler Maria Elisabeth Gomes Aguiar

Fonte: Ato nº 278 de 6 de novembro de 1979; Ato nº 279 de 6 de novembro de 1979; Ato nº 056 de 6 de novembro de 1981; Ato nº 080 de 6 de maio de 1983; Ato nº 133 de 29 de novembro de 1983; Ato nº 134 de 29 de novembro de 1983; Ato nº 125 de 2 de julho de 1986; Ato nº 157 de 5 de dezembro de 1988; Ato nº 125 de 24 de agosto de 1989; Ato nº 146 de 15 de dezembro de 1989; Ato nº 135 de 13 de dezembro de 1990; Ato nº 038 de 8 de maio de 1992; Ato nº 052 de 8 de junho de 1992; Portaria nº 025 de 16 de janeiro de 1992; Portaria nº 028 de 19 de maio de 1993; Ato nº 040 de 6 de abril de 1993; Ato nº 079 de 30 de junho de 1993; Ato nº 147 de 24 de junho de 1997.

Apêndice G

Gestão bienal do CPD	Zona Comunitária 1	Zona Comunitária 2	Zona Comunitária 3	Zona Comunitária 4
1979- 1981	Titular Mauro Ferrari da Rocha Suplente Vantonir Rocha	Petro Saweryn Adige da Silva	Divo Gervásio do Canto Eugênio Rodrigues da Silva	José Brunelli Nasson Remedi de Souza
1982- 1983	Titular Mauro Ferrari da Rocha Suplente Vantonir Rocha	Petro Saweryn Adige da Silva	Divo Gervásio do Canto Eugênio Rodrigues da Silva	José Brunelli Nasson Remedi de Souza
1984- 1985	Titular Norma Medeiros Suplente Mauro Ferrari da Rocha	Aquiles de Freitas Viegas Sérgio Antônio Selistre	Luiz Martins Fialho Valter Souza	Nasson Remedi de Souza Cecília Martinato Quaresma
1986- 1987	Titular Norma Medeiros Suplente Alzim A. G. Santos	Aquiles de Freitas Viegas José Inocêncio dos Santos	Protásio Maciel Ferreira Divo Gervásio do Canto	Celso Luiz M. Vieira Pedro Azevedo
1988- 1989	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Marroni
1990- 1991	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Roberto Jardim Marroni
1992- 1993	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Roberto Jardim Marroni
1994- 1995	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Roberto Jardim Marroni
1996- 1997	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Roberto Jardim Marroni
1998- 1999	Titular Norma Medeiros Suplente Jorge Almeida	Aquiles de Freitas Viegas Antônio José Maia	Antônio Matos Aldo Martins	Celso Luiz M. Vieira Paulo Roberto Jardim Marroni

Apêndice G

Gestão bienal do CPD		Zona Comunitária 1	Zona Comunitária 2	Zona Comunitária 3	Zona Comunitária 4
1979-	Titular	Mauro Ferrari da Rocha	Petro Saweryn	Divo Gervásio do Canto	José Brunelli
1981	Suplente	Vantonir Rocha	Adige da Silva	Eugênio Rodrigues da Silva	Nasson Remedi de Souza
1982-	Titular	Mauro Ferrari da Rocha	Petro Saweryn	Divo Gervásio do Canto	José Brunelli
1983	Suplente	Vantonir Rocha	Adige da Silva	Eugênio Rodrigues da Silva	Nasson Remedi de Souza
1984-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Luiz Martins Fialho	Nasson Remedi de Souza
1985	Suplente	Mauro Ferrari da Rocha	Sérgio Antônio Selistre	Valter Souza	Cecília Martinato Quaresma
1986-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Protásio Maciel Ferreira	Celso Luiz M. Vieira
1987	Suplente	Alzim A. G. Santos	José Inocêncio dos Santos	Divo Gervásio do Canto	Pedro Azevedo
1988-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1989	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Marroni
1990-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1991	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1992-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1993	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1994-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1995	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1996-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1997	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni
1998-	Titular	Norma Medeiros	Aquiles de Freitas Viegas	Antônio Matos	Celso Luiz M. Vieira
1999	Suplente	Jorge Almeida	Antônio José Maia	Aldo Martins	Paulo Roberto Jardim Marroni

Apêndice H		
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA Período 1999 / 2003		
Composição conforme Lei Complementar nº 434 de 1999 e Decreto 12.590/2000		
Representantes Governamentais (9 membros)	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)
	(8 membros) 6 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
		Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)
		Secretaria Municipal de Produção Indústria e Comércio (SMIC)
		Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)
		Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal (GAPLAM)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
		Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Titular da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente		
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, às quais caberá às respectivas entidades governamentais.	
Representantes de entidades (8 membros)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	
	Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)	
	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	
	Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul	
	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)	
	Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG)	
	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	
Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC)		
Representantes Regiões de Planejamento (8 membros)	Oito representantes e respectivos suplentes, eleito por cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento.	
Forma de indicação das entidades	O Prefeito solicitará às respectivas instituições, as suas indicações, através do nome de um titular e de um suplente. Renovação das entidades deve ocorrer em Conferência Municipal a ser realizada a cada quatro anos, através de eleições em três fóruns específicos: 4 entidades de classe e afins ao planejamento urbano 2 entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil 2 representantes de entidades ambientais e instituições científicas	
Forma de indicação das Regiões de Planejamento	Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade.	
Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal.	
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos, permitida a recondução por mas um mandato.	
Remuneração	Conforme L.C. 293/93 - jetton de 70% de URM.	
Frequência de Reuniões	Máximo de 2 (duas) reuniões ordinárias mensais. Reuniões extraordinárias por convocação do Presidente ou a critério dos membros, em função da ocorrência de fatos novos.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 6 faltas. Quando atingir 5 sessões, deverão ser comunicadas as representadas. Válido apenas para representantes de entidades e fóruns regionais.	
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho. Previsto Regimento Interno para cada um dos Fóruns por segmento da sociedade civil.	

Apêndice I

Nominata CMDUA 2000-2004

		2000-2001		2002-2003	
Presidente		Newton Burmeister		Carlos Eduardo Campos Vieira	
Secretaria Geral		Deise Melate		Deise Melate	
		Titular	Suplente	Titular	Suplente
Entidades governamentais (8)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	Cláudia Pilla Damásio	André Kern	Cláudia Pilla Damásio	Ignez d'Avilla
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Marlova Finger	Fábio Vianna Mohr	Gerson Almeida	Fábio Vianna Mohr
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)	Mauri José Cruz	Delmar Cabreira Antônio	Mauri José Cruz	Delmar Cabreira Antônio
	Secretaria Municipal de Produção Indústria e Comércio (SMIC)	Adriana Dias	Jéferson Olmir Nunes	Carlos Vinícius Soares	Jeferson Olmir Nunes
	Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)	Sílvia Maria Carpenedo	Luciane Tabbal	Sílvia Maria Carpenedo	José Luiz Beltrão
	Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal (GAPLAM)	André Passos Cordeiro	Luís Fernando Jochims	André Passos Cordeiro	Márcia Rodrigues de Rodrigues
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Maria Elisabete Gomes Aguiar	Claudio Ugaldi	Jorge Branco	Maria Elisabete Gomes Aguiar
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Luiz Gonçalves de Miranda	Carlos Ribeiro Furtado	Luiz Gonçalves de Miranda	Carlos Ribeiro Furtado
	Entidades da sociedade civil (8)	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Eudes Antidis Missio	Zalmir Chwartzmann	Eudes Antidis Missio
Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)		Sérgio Saffer	Belkis Regina Menezes	Sérgio Saffer	Belkis Regina Menezes
Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC)		Pedro Emelson Galmarine	Valter Souza	Pedro Emelson Galmarine	Valter Souza
Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul (SOCECON)		Rafael Alves da Cunha	Paulo Fernando Niederauer	Esteban Santana Carrion	Paulo Fernando Niederauer
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)		Fernando Manuel Urbano	Krisht Kayser Saraiva	Marçal Eutichiano Davi	Krisht Kayser Saraiva
Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG)		Regina Maria Pozzobon	Ângela Quintanilha Gomes	Regina Maria Pozzobon	Ângela Quintanilha Gomes
Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)		Celso Falkmann Bopp	Fernando Goldstein	Celso Falkmann Bopp	Fernando Goldstein
Fóruns Regionais de Planejamento	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Ronaldo Cintra Rezende	Jorge Decken Debiagi	Ronaldo Cintra Rezende	Jorge Decken Debiagi
	Região de Gestão do Planejamento 1	Wanderlei Madril Ortoría	Omar Siqueira	Jairo Miguel Verba	Edmundo Fuller
	Região de Gestão do Planejamento 2	Ilce Bittencourt Studznski	Lotar Adalberto Markus	Lotar Adalberto Markus	Sérgio Soares
	Região de Gestão do Planejamento 3	João Alberto Vieira	Joelci Rodrigues	João Alberto Vieira	Joelci Rodrigues
	Região de Gestão do Planejamento 4	Aloísio Rosa de Mello	Arlete dos Passos	Osório Queiroz Jr.	-
	Região de Gestão do Planejamento 5	Alexandre Silva Santos	Lauro Rossler	Lauro Rossler	Gilberto Flores Neves
	Região de Gestão do Planejamento 6	Carlos Dario de Almeida Daudt	Luís Aurélio Santos	Luiz Aurélio Santos	Jorge Uruth
	Região de Gestão do Planejamento 7	Tavama Nunes Santos	Eduino de Mattos	Eduino de Mattos	Alzira Terezinha Euzébio
	Região de Gestão do Planejamento 8	Carlos Roberto Comassetto	Marcos Aurélio da S. Fernandes	Carlos Roberto Comassetto	Nilson Lopes Coelho

Fonte: Portaria 127 de 21.09.2004; Portaria nº 91 de 8 de julho de 2005.

Apêndice J

**Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA
Período 2003 / 2010**

Composição conforme Lei Complementar nº 488 de 2003 e Decreto 14.185 de 2003

Representantes Governamentais (10 membros)	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim (9 membros) 7 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)
		Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
		Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)
		Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)
		Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)
		Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal (GAPLAM)
		Gabinete do Prefeito (GP)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
		Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Titular da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente.		
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, as quais caberá às respectivas entidades governamentais.	
Representantes de entidades (9 membros)	5 entidades de classe e afins ao planejamento urbano 2 entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil 2 representantes de entidades ambientais e instituições científicas	
Representantes Regiões (9 membros)	Oito representantes e respectivos suplentes, eleito por cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento. Um representante da temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental do Orçamento Participativo.	
Forma de indicação das entidades	O Prefeito solicitará às respectivas instituições, as suas indicações, através do nome de um titular e dois suplentes. Renovação das entidades deve ocorrer em Conferência Municipal a ser realizada a cada quatro anos, através de eleições em três fóruns específicos:	
Forma de indicação das Regiões de Planejamento	Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade. O representante da temática será eleito em plenária do Orçamento Participativo.	
Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal.	
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos (todos os mandatos encerram com novas eleições para sociedade civil), permitida a recondução por mais um mandato.	
Remuneração	Conforme L.C. 293/93 - jetton de 70% de URM.	
Frequência de Reuniões	Máximo de 2 (duas) reuniões ordinárias mensais. Reuniões extraordinárias por convocação do Presidente ou a critério dos membros, em função da ocorrência de fatos novos.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 6 faltas sem justificativa. Quando atingir 5 sessões, deverão ser comunicadas as representadas. Válido apenas para representantes de entidades e fóruns regionais.	
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho. Previsto em Lei Regimento Interno para cada um dos Fóruns por segmento da sociedade civil.	

Apêndice K

Nominata 2004-2005

			2004	2005
Presidente			Carlos Eduardo Campos Vieira	Isaac Ainhorn
Secretaria Geral			Juliana Luizielli Alencastro	
			Titular	Suplente
Entidades governamentais (9)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	Rosane Zottis Almeida	Moema Debiagi Breno Silva Ribeiro	
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Sérgio Moura	Maércio de Almeida Flores Cruz Walter Rudolf Koch	
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Isabel Cristina G. Haifuch	Paulo Antônio Schreinert Júlio Cezar Miranda	
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Jairo Batista de Oliveira	Bruno Tohl Bierhals Ilza Berlato	
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)	Ney Fernando da Silva Biffignandi	Silvana Célia Palma Luciane Maria Tabbal	
	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Estratégico (SMGAE)	Clóvis Magalhães	Izabel Matte -	
	Gabinete do Prefeito	Taufik Badui Germano Neto	Maria Rita Chang -	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Maria Elisabete Gomes de Aguiar	Gilda Maria Franco Jobim Maria Dalila Bohrer	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Luiz Gonçalves de Miranda	- Éber Marzulo	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Romano Tadeu da Silva Botin
Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)			João Paulo Umpierre Pohlmann	Júlio Celso B. Vargas Nestor Ibrahim Nadruz
Ordem dos Advogados do Brasil - Secção RS (OAB/RS)			Leônidas Zelmanovitz	George Lippert Neto José Luiz Seabra Domingues
Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul (SOCECON)			Esteban Santana Carrion	Mark Ramos Kuschick Rafael Alves da Cunha
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Jacob Alves da Silva	Gilberto Cabeda Carlos Alberto S. de Azevedo
ambientais e instituições científicas		Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN)	Ana Flávia Ruschel Dornelles	Ana Maria Daitx Valls Atz Rui José de Fries dos Santos
		Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG)	Daniela Oliveira Tolfo	Adriana Lima Vera Amaro
		empresariais	Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Jorge Decken Debiagi
Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)			Antônio Carlos Zago	Hilton Reimann Sandra Axelrud Saffer
Fóruns Regionais de Planejamento		Região de Gestão do Planejamento 1	Samuel Quintana Souza	- Rogério Dalmolin
	Região de Gestão do Planejamento 2	Lotar Adalberto Markus	Belmiro Antônio Salomoni Ione do Couto Beck	
	Região de Gestão do Planejamento 3	João Alberto Vieira	Angelita Perversa -	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Otávio da Silva Oliveira	Osório Quiroz Junior Maria Leda Pereira	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Lauro Rossler	Nelson de Jesus Soares Ângelo A. Forest Filho	
	Região de Gestão do Planejamento 6	César Júlio Nogueira Seifriz	Arlete Luíza Mazzo Luiz Antônio de Paoli Azevedo	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Eduíno de Mattos	Oscar Luiz Pacheco José Rodrigues de Oliveira	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Nilson Lopes Coelho	Rachel Costa Golubcik Pedro Sonir	
	Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Altair Pozzebon	Sérgio Carlos Albring Emerson Gonçalves dos Santos	

Apêndice L

Nominata 2006-2007

	Presidente	Secretaria Geral		
	Isaac Ainhorn	Juliana Luizielli Alencastro		
	Titular	Suplente		
Entidades governamentais (9)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	Rosane Zottis Almeida	Breno Silva Ribeiro Antônio Luís Gomes Pinto	
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Alencar Mielncizuk de Moura	Maércio de Almeida Flores Cruz Walter Rudolf Koch	
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Julio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch Paulo Antônio Schreinert	
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Jairo Batista de Oliveira	Bruno Tohl Bierhals Ilza Berlato	
	Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)	Rogério Gustavo de S. Ferreira	Sílvia Maria Carpenedo Ney Fernando da Silva Biffignandi	
	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Estratégico	Maurício Gomes da Cunha	Renê Machado de Souza -	
	Gabinete do Prefeito	Taufik Badui Germano Neto	Maria Rita Chang -	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Gilda Maria Franco Jobim	Maria Elisabete Gomes de Aguiar Maria Dalila Bohrer	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Sílvio Belmonte de Abreu Filho	Rômulo Krafta -	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Romano Tadeu da Silva Botin
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Ceres Linck dos Santos Flor Edison da Silva Filho
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Jacob Alves da Silva	Paulo Bins Ely Sidney Antônio da F. Gomes
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Valter Souza	Jorge Ramos Brendel Jane Klein
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Luiz Felipe M. de Magalhães George Lippert Neto
ambientais e instituições científicas		Solidariedade (ONG)	Eduíno de Mattos	- -
		Instituto Gaúcho de Estudos da Indústria da Construção Civil (IGEC)	Jane Klein	Sérgio Saffer Vivianne Canani
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago
Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)			Jorge Debiagi	Dino Damiani Jorge Diogo de Jesus
Fóruns Regionais de Planejamento		Região de Gestão do Planejamento 1	Rogério Tubino Dal Molin	Samuel Quintana de Souza Ricardo Martinez Fagundes
	Região de Gestão do Planejamento 2	Luciane Nunes	Rose Mary Couto Castro Jorge Alberto Bernardes Pereira	
	Região de Gestão do Planejamento 3	Helena Cristina Borges	Santa Madalena Machado Aprato Sílvia Adriana Machado Aprato	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Maria Leda Pereira da Silva	Marli Aires Medeiros Ivone Bassaneri Veronese	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Alex Sandro Souza da Silva	Eliana Cecília Watanabe Paulo Jorge Amaral Cardoso	
	Região de Gestão do Planejamento 6	Nestor Ibrahim Nadruz	Marçal Eutichiano Davi Paulo Roberto de Ávila Silva	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Lúcia Henrieta Wommer	Ruy Vargas Ângela Mara Rosa de Vargas	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Nilson Lopes Coelho	Marino França Vieira Rachel Costa Golubcik	
	Temática OCDUA do Orçamento Participativo	José Álvaro Barreto Pereira	Aluisio José Ihan Ferreira Zulmiro Bral de Lima	

Apêndice M

Nominata 2008-2009

		Titular	Suplente	
	Presidente	José Alberto Reus Fortunati		
	Secretaria Geral	Juliana Luizelli de Alencastro		
Entidades governamentais (9)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	Rosane Zottis Almeida	Breno Silva Ribeiro Antônio Luís Gomes Pinto	
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Maurício Fernandes da Silva	Oscar Francisco R. Carlson Karla Fernanda Faillace	
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Julio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch Paulo Antônio Schreinert	
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Jairo Batista de Oliveira	Bruno Tholl Berhals Ilza Berlato	
	Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)	Sílvia Maria Carpenedo	Rogério Gustavo de S. Ferreira Sônia Maria da Silva	
	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Estratégico	Maurício Gomes da Cunha	Renê Machado de Souza -	
	Gabinete do Prefeito	Taufik Badui Germano Neto	Maria Rita Chang -	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Gilda Maria Franco Jobim	Maria Elisabete Gomes de Aguiar Maria Dalila Bohrer	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Sílvio Belmonte de Abreu Filho	Rômulo Krafta -	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Romano Tadeu da Silva Botin
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Luiz Darwin da Silva Maciel Ceres Linck dos Santos
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Paulo Bins Ely	Alexandre Gilberto Cohen Sidney Antônio da F. Gomes
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Valter Souza	Gelson Santana Jorge Larré
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Luiz Felipe M. de Magalhães George Lippert Neto
ambientais e instituições científicas		Instituto de Planejamento e Estudos Socioambientais (IPES)	Jaime Rodrigues	Nilson Lopes Coelho Samuel Santana
		Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS)	Analino Zorzi	Nestor Torelly Martins George Augusto M. de Moraes
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago
Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)			Jorge Decken Debiagi	Dino Damiani Neto Jorge Diogo de Jesus
Fóruns Regionais de Planejamento (8)		Região de Gestão do Planejamento 1	Alan Cristian Tabile Furlan	Ivo Rodrigues Fernandes Ana Luíza Zambrano Wageck
	Região de Gestão do Planejamento 2	Márcia Urbim Bica	Lotar Adalberto Markus Beatriz Gonçalves Pereira	
	Região de Gestão do Planejamento 3	Helena Cristina Borges	Ana Paula Borges Alves Maria da Glória Hehn Martins	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Irma Miranda da Rosa	Marli Medeiros Luiz Felipe Correia de Oliveira	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Alex Sandro Souza da Silva	Solange Leite Florinda Laura Rossler	
	Região de Gestão do Planejamento 6	Nestor Ibrahim Nadruz	Iole Carreta Kunze Carolina Herrmann C. de Souza	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Eduíno de Mattos	Lúcia Henrieta Wommer Gulherme Moacir Silva Silveira	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Leonite Ana Gheno	Hérverson Luiz V. da Cunha Rachel Gosta Golubcik	
	Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Alceu Rosa da Silva	João Miguel da Silva Lima Aluísio José Ihan Ferreira	

Apêndice N

**Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA
Período 2010/atual**

Composição conforme Lei Complementar nº 434/99 e alterações posteriores até L.C. 667/11, e Decreto 16.836 de 2010

Representantes Governamentais (9 membros) + Secretário SPM	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim (9 membros) 7 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)
		Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
		Secretaria Municipal dos Transportes (SMT)
		Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)
		Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)
		Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE)
		Gabinete do Prefeito (GP)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	
Titular do órgão responsável pelo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP): Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente		
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, as quais caberá às respectivas entidades governamentais.	

Representantes de entidades (9 membros)	5 entidades de classe e afins ao planejamento urbano 2 entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil 2 representantes de entidades ambientais e instituições científicas
Representantes Regiões e OP (9 membros)	Oito representantes e respectivos suplentes, eleitos por cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento. Um representante da temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental do Orçamento Participativo.
Forma de indicação das entidades	O Prefeito solicitará às respectivas instituições, as suas indicações, através do nome de um titular e de dois suplentes. Renovação das entidades deve ocorrer por eleições em Conferência Municipal a ser realizada a cada quatro anos, através de eleições em três fóruns específicos
Forma de indicação das Regiões de Planejamento	Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade. O representante da temática será eleito em plenária do Orçamento Participativo.

Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria do Planejamento Municipal.
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.
Assistência Jurídica	Nada consta

Unidade Administrativa relacionada	Secretaria do Planejamento Municipal
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos (todos os mandatos encerram com novas eleições para sociedade civil) permitida a recondução indeterminada.
Remuneração	Valor Máximo de 17 UFM's, e de quatro reuniões mensais.
Frequência de Reuniões	Reuniões semanais, às terças-feiras. Reuniões extraordinárias por convocação do Presidente ou a critério dos membros, em função da ocorrência de fatos novos.
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas sem justificativa. Quando atingir 4 sessões, deverão ser comunicadas as representadas. Válido apenas para representates de entidades e fóruns regionais.
Regimento Interno	Previsto em Decreto a elaboração e aprovação num prazo de 30 dias após instalação do Conselho. Previsto em Lei Regimento Interno para cada um dos Fóruns por segmento da sociedade civil.

Apêndice O

**Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA
Período 2012/2016**

Composição conforme Lei Complementar nº 434/99 e alterações posteriores até L.C. 667/11, L.C. e Decreto 16.836 de 2010

Representantes Governamentais (9 membros)*	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim (8 membros) 6 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria Municipal do Urbanismo (SMURB)
		Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)
		Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC
		Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)
		Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)
		Secretaria Municipal de Gestão (SMGES)
		Gabinete do Prefeito (GP)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	
	Titular do órgão responsável pelo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP): Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente	
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, as quais caberá às respectivas entidades governamentais.	
Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva	
Presidência	Presidente é o Titular da Secretaria Municipal do Urbanismo (SMURB)	
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Nada consta	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria Municipal do Urbanismo (SMURB)	

*Alterações das representações da Administração Municipal em função de Leis que alteraram a organização administrativa

Apêndice P

**Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA
Período 2010/atual**

Composição conforme Lei Complementar nº 434/99 e alterações posteriores até L.C. 667/11, L.C. 817/17 e Decreto 16.836 de 2010

Representantes* Governamentais (9 membros)	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim (8 membros) 6 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS)
		Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE)
		Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI)
		Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade (SMIM)
		Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)
		Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC)
		Gabinete do Prefeito (GP)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
		Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
	Titular do órgão responsável pelo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP): Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente	
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, as quais caberá às respectivas entidades governamentais.	

* Alteração nas representações municipais conforme L.C. 817 de 2017, que alterou organização administrativa do Município

Apêndice Q

**Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA
Período 2010/atual**

Composição conforme Lei Complementar nº 434/99 e alterações posteriores até L.C. 667/11, L.C. 817/17 e Decreto 20.013 de 2018

Representantes* Governamentais (9 membros)	Representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim (8 membros) 6 municipais 1 estadual 1 federal	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS)
		Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE)
		Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI)
		Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade (SMIM)
		Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)
		Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC)
		Gabinete do Prefeito (GP)
		Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	
Titular do órgão responsável pelo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP): Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) na qualidade de Presidente		
Forma de indicação	Representantes e suplentes indicados pelo Prefeito Municipal, com exceção das entidades estadual e federal, as quais caberá às respectivas entidades governamentais.	
Representantes de entidades (9 membros)	5 entidades de classe e afins ao planejamento urbano 2 entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil 2 representantes de entidades ambientais e instituições científicas	
Representantes Regiões e OP (9 membros)	Oito representantes e respectivos suplentes, eleitos por cada uma das oito Regiões de Gestão do Planejamento. Um representante da temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental do Orçamento Participativo.	
Forma de indicação das entidades	O Prefeito solicitará às respectivas instituições, as suas indicações, através do nome de um titular e de dois suplentes. Renovação das entidades deve ocorrer por eleições em Conferência Municipal a ser realizada a cada quatro anos, através de eleições em três fóruns específicos:	
Forma de indicação das Regiões de Planejamento	Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade. O representante da temática será eleito em plenária do Orçamento Participativo.	
Estrutura Interna	Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva	
Presidência	Presidente é o Titular da SMAMS	
Secretaria	Servidor público designado mediante Ato do Prefeito.	
Assistência Jurídica	Criada figura de assistência jurídica por bacharel em Direito ¹	
Unidade Administrativa relacionada	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS)	
Duração da Gestão e reconduções	Período não inferior a dois (2) anos (todos os mandatos encerram com novas eleições para sociedade civil) permitida a recondução indeterminada.	
Remuneração	Valor Máximo de 17 UFM's, e de quatro reuniões mensais.	
Frequência de Reuniões	Reuniões semanais, às terças-feiras. Reuniões extraordinárias por convocação do Presidente ou a critério dos membros, em função da ocorrência de fatos novos.	
Penalizações mandatos	Perda de mandato por 5 faltas sem justificativa. Quando atingir 4 sessões, deverão ser comunicadas as representadas. Válido apenas para representantes de entidades e fóruns regionais.	
Regimento Interno	Novo Regimento Interno determina alteração somente pela iniciativa do Presidente. Previsto em Lei Regimento Interno para cada um dos Fóruns por segmento da sociedade civil.	

¹ Decreto 20.568/20

Apêndice R

2010-2011

		Titular	Suplente	
	Presidente	Márcio Ferreira Bins Ely		
	Secretaria Geral	Ana Paula Tomasi		
Entidades governamentais (9)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	José Luiz Fernandes Cogo	Breno Silva Ribeiro Antônio Luís Gomes Pinto	
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Cibeli Silva do Carmo	José Francisco R. Furtado -	
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Júlio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch Paulo Antônio Schreinert	
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Ilza Berlato	Maria Cristina G. Cademartori Gilmar Müller	
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)	Ney Fernando da Silva Biffignandi	Rogério Gustavo de S. Ferreira Sílvia Maria Carpenedo	
	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Estratégico (SMGAE)	Renê Machado de Souza	Maurício Gomes da Cunha -	
	Gabinete do Prefeito (GP)	Rosane Zottis Almeida	Maria do Carmo Gualdi Lebsa -	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Jairo Miguel Werba	Maria Elisabete Aguiar Jussara Marina Waengertner	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Iara Regina Castello	Leandro Marino Vieira Andrade -	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Romano Tadeu da S. Botin
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Ceres Linck dos Santos Cristiane Carvalho Vargas
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Paulo Bins Ely	Alexandre Gilberto Cohen Jacob Alves da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Jorge Larré Lopes	Valter Souza -
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Ricardo Barbosa Alfonsin Maurício Fernandes da Silva
ambientais e instituições científicas		Instituto de Planejamento e Estudos Socioambientais (IPES)	Jaime Rodrigues	Nilson Lopes Coelho Samuel Santana
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Margareth Vasata Macchi	Darci Barnech Campani Nanci Begnini Giugno
empresariais		Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago	Hilton Reimann Sérgio Luiz de A. Koren
		Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Jorge Decken Debiagi	Dino Damiani Neto Jorge Diogo Jesus
Fóruns Regionais de Planejamento		Região de Gestão do Planejamento 1	Ibirá Santos Lucas	João Augusto Correia Júlio Cesar Córdia
	Região de Gestão do Planejamento 2	Lotar Adalberto Markus	Osório de Queiroz Júnior Francisco dos Santos	
	Região de Gestão do Planejamento 3	Ana Paula Borges Alves	Leodomar da Rosa Duarte Eduardo Fagundes	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Clarita Parizotto	Hélio Mayer Bastos -	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Jorge Pereira de Lima	Sérgio do Amaral Lauro Adi Doval	
	Região de Gestão do Planejamento 6	Anadir Lourdes Alba	José Ronaldo Leite Silva Arno Cláudio Trapp	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Eduíno de Mattos	Álvaro Nunes Roberto Oliveira	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Dalcina Vargas	Geny Pinto Machado Leonite Ana Gheno	
	Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Valdir Diego Brazeiro	Alceu Rosa da Silva José Álvaro Barreto Pereira	

Apêndice 5

2012-2013

		Titular	Suplente	
	Presidente	Márcio Ferreira Bins Ely		
	Secretaria Geral	Ana Paula Tomasi		
Entidades governamentais (9)	Secretaria do Planejamento Municipal (SPM)	Jezoni Luís Dias Almeida	Breno Silva Ribeiro Antônio Luís Gomes Pinto	
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Pedro Alberto da Silva Souza	Fabiano Porto da Fontoura	
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Júlio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch Maria Cristina Molina Ladeira	
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Ilza Berlato	Gilmara Müller Maria Cristina Cademartori	
	Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)	Ney Fernando da S. Biffignandi	Rogério Gustavo S. Ferreira Sílvia Maria Carpenedo	
	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Estratégico (SMGAE)	Renê Machado de Souza	Manoela Paim Lengler Ricardo Cioccari Timm	
	Gabinete do Prefeito (GP)	Rosane Zottis Almeida	Maria do Carmo Gualdi Lebsa Rodrigo de Castilhos da Silva	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Rodrigo Schnitzer	Maria Elisabete Aguiar Jussara Marina Waengertner	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Iara Regina Castello	Lívia Teresinha Piccinini	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Diogo Schiaffino
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Ceres Linck dos Santos Cristiane Carvalho Vargas
Instituto de Arquitetos do Brasil / Departamento RS (IAB/RS)			Fernando Campos Costa	Gerson Carlos Lima Vilar Paulo Antônio Jung de M. Jardim
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Valter Souza	Jorge Larré Lopes
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Ricardo Barbosa Alfonsin Maurício Fernandes da Silva
ambientais e instituições científicas		Instituto Urbano Ambiental (IUA)	Augusto Primo Portugal	Anelise Gerhardt Fernando Brentano
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Fabiana da Silva Figueiró	Margareth Vasata Macchi Darci Barnech Campani
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago
Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)			Jorge Decken Debiagi	Dino Damiani Neto Jorge Diogo de Jesus
Fóruns Regionais de Planejamento		Região de Gestão do Planejamento 1	Alan Cristian Tabile Furlan	Ibirá Santos Lucas Roberto Ivan Raul Jakubaszko
	Região de Gestão do Planejamento 2	Osório Afonso Queiroz Júnior	Jorge Tadeu Conceição de Souza Adroaldo Venturini Barbosa	
	Região de Gestão do Planejamento 3	Luís Carlos Pires dos Santos	Ana Paula Borges Alves Ronie Gomes	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Clarita Parizotto	Homero Parizotto Eunice Fátima Bronzatto	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Ricardo Antônio Angelini	Jorge Horácio Corrêa Carlos Humberto Campos	
	Região de Gestão do Planejamento 6	Anadir Lourdes Alba	José Ronaldo Leite Silva Arno Cláudio Trapp	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Altayr Luiz Barison	Eduíno de Mattos Luiz Carlos Fernandes Rodrigues	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Rosane Fátima de Marco	Dalcina Vargas da Cunha Orlando Marczac Flores	
	Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Alceu Rosa da Silva	Rosaura Teixeira Dutra Heverson Luís Vilar da Cunha	

Apêndice T

2014-2015

	2014	2015			
Presidente	Cristiano Roberto Tatsch	Valter Nagelstein			
Secretaria Geral	Ana Paula Tomasi				
	Titular	Suplente			
Entidades governamentais (9)	Secretaria Municipal do Urbanismo	Sandra Lúcia Laufer	Kelly Ribeiro Jordão Adriana Valer		
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Marcos Berwanger Profes	Valéria Damasceno Ferreira Paulo Antônio Jung de M. Jardim		
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Júlio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch -		
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Luciano Sé	Décio Hugentobler Rafael Leandro Fleck		
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)	José Francisco R. Furtado	Raul Saldanha Pilla Anselmo Gabriel Wingen		
	Secretaria Municipal de Gestão (SMGES)	Roberto Maciel dos Santos	Carlos José Laborda Knorr -		
	Gabinete do Prefeito (GP)	Marília Schmidt Barum	Jorge Luiz Costa Melo -		
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Rodrigo Schnitzer	Jussara Kalil Pires Cláudio Maineri de Ugalde		
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Iara Regina Castello	Lívia Teresinha Piccinini -		
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS)	Diogo Schiaffino	Roberto Antônio Becker Nelson Kalil Moussale
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Fernando de F. Castro S. Filho Cristiane Carvalho Vargas	
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Paulo Bins Ely	Rogério Tubino Dal Molin Carlos Lammel	
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Jorge Larré Lopes	Valter Souza -	
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Maurício Fernandes da Silva Marília Longo do Nascimento	
ambientais e instituições científicas		Instituto Urbano Ambiental (IUA)	Anelise Gerhardt Cancelli	Augusto Primo Portugal Fernando Brentano	
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Fabiana da Silva Figueiró	Margareth Vasata Macchi Darci Barnech Campani	
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago	Sérgio Luiz de A. Koren Ivânio Sanguinetti
			Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Jorge Decken Debiagi	Jorge Diogo de Jesus Sérgio Saffer
		Fóruns Regionais de Planejamento	Região de Gestão do Planejamento 1	Alan Cristian Tabile Furlan	Roberto Ivan Raul Jakubaszko Ibirá Santos Lucas
Região de Gestão do Planejamento 2	Jorge Tadeu Conceição de Souza		Paulo Renato Esteves da Rosa Iara de Melo Gonçalves		
Região de Gestão do Planejamento 3	Luís Carlos Pires dos Santos		Helena Cristina Borges Joel Teles da Silva		
Região de Gestão do Planejamento 4	Clarita Parizotto		Maristela da Luz Marli Teresinha Batista Serafim		
Região de Gestão do Planejamento 5	Paulo Jorge Amaral Cardoso		Michel Santos dos Santos Ozi Escarcel		
Região de Gestão do Planejamento 6	Anadir Lourdes Alba		José Ronaldo Leite Silva Nei Juarez Alfonso Colombo		
Região de Gestão do Planejamento 7	Rodrigo dos Santos Vicente		Ana Antônio da Silva Diaran Laone Camargo da Silva		
Região de Gestão do Planejamento 8	Rosane Fátima de Marco		Ricardo Carnero da Fontoura Luiz Carlos Borges de Castro		
Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Alceu Rosa da Silva		Salete Keller Valdir Diego Brazeiro		

Apêndice U

2016-2017

	até 31/03/2016	de 01/04/2016			
Presidente	Valter Nagelstein	José Luiz Fernandes Cogo			
Secretaria Geral	Ana Paula Tomasi				
	Titular	Suplente			
Entidades governamentais (9)	Secretaria Municipal do Urbanismo	Patrícia da Silva Tschoepke	Vaneska Paiva Henrique Ana Paulo Franco Domingues		
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM)	Marcos Berwanger Profes	Cristina Lenz Mentges Denise Calvet Pinto		
	Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) - EPTC	Júlio Cezar Farias de Miranda	Isabel Cristina G. Haifuch Maria Cristina Molina Ladeira		
	Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV)	Delmar Cabreira Antônio	Paulo Lima Loge Alexandre Cavagni		
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)	José Francisco R. Furtado	Raul Saldanha Pilla Anselmo Gabriel Wingen		
	Secretaria Municipal de Gestão (SMGES)	Fabiano Mesquita Padão	André Luís Souza de Moura Rogério Baú		
	Gabinete do Prefeito (GP)	Vinício Lins Freitas	Giovani Paulo Carminatti Luciano Rodrigo Gasparin		
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Márcio Souza de Barcelos	Maurício Henrique C. de Oliveira Jussara Kalil Pires		
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Lívia Teresinha Piccinini	Éber Pires Marzulo		
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI/RS)	Eduardo Furtado Chula	Diogo Schiaffino Viviane Simon Martins Costa
Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE)			José Euclésio dos Santos	Cristiane Carvalho Vargas Shana Dora Gomes	
Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMOVEIS)			Carlos Lammel	Rogério Tubino Dal Molin Flávio Cabrera	
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC)			Jorge Larré	Jean Pereira Deivid Zucatti	
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS (OAB/RS)			José Luís Seabra Domingues	Maurício Fernandes da Silva Elaine Adelina Pagani	
ambientais e instituições científicas		Instituto Urbano Ambiental (IUA)	Fernando Brentano	Oscar Escher Anelise Gerhardt Cancelli	
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Fabiana da Silva Figueiró	Darci Barnech Campani Margareth Vasata Macchi	
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago	Sérgio Luiz de A. Koren Ivânio Sanguinetti
			Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)	Jorge Diogo de Jesus	Sérgio Saffer Alberto Cabral
		Fóruns Regionais de Planejamento	Região de Gestão do Planejamento 1	Daniel Zanotto Nichele	Odir Miazzi Marcelo Nunes V. Fernandes
Região de Gestão do Planejamento 2	Osório Queiroz Júnior		Adroaldo Venturini Barbosa Carlos Alexandre Tansky		
Região de Gestão do Planejamento 3	Jackson Roberto Santa Helena de Castro		Leandro Otenir Ribeiro Ribas Sílvia Maria Ouriques de Mello		
Região de Gestão do Planejamento 4	Sílvia Cassandra de Souza Dias		Paulo Sérgio de Moraes Monteiro Marli Aires Medeiros		
Região de Gestão do Planejamento 5	Paulo Jorge Amaral Cardoso		Antônio Daniel Knevez de Oliveira Michael Santos dos Santos		
Região de Gestão do Planejamento 6	Luiz Antônio Marques Gomes		Luciano Garcia Ilha Luiz Darwin da Silva Maciel		
Região de Gestão do Planejamento 7	Diaran Laone Camargo da Silva		Carlos A. P.M. do Nascimento Rosaura Teixeira Dutra		
Região de Gestão do Planejamento 8	André Luiz da Silva Seixas		João Luís Moraes		
Temática OCDUA do Orçamento Participativo	Valdir Diego Brazeiro		Maria Helena Alves Emerson Gonçalves dos Santos		

Apêndice V				
2018/2020				
		2018	atual ¹	
Presidente		Germano Bremm		
Secretaria Geral		Aline Brum		
Secretaria Geral		Sabrina Lobeira Teixeira		
		Titular	Suplente	
Entidades governamentais (9)	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS)	Vaneska Paiva Henrique	Gabriel Zuanazi Dornelles Denise Calvet Pinto	
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE)	Patrícia da Silva Tschoepke	Simone Machado Madeira Cássio de Assis Brasil Weber	
	Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI)	Cláudia Remião Franciosi	Yhonraz Sosnowski de Boer Carlos Fernando Simões Filho	
	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade (SMIM)	João Batista Alves Rodrigues	Alexandre Cavagni Richard dos Santos Dias	
	Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)	José Francisco Furtado	Lisiane Sartori F Magni Emerson Correa da Silva	
	Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC)	Marcelo Soletti de Oliveira	Carla Meinecke Monteiro Rovana Reale Oliveira	
	Gabinete do Prefeito (GP)	Juliana Garcia de Castro	Caciano Sgorla Ferreira Christian Wyse de Lemos	
	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (METROPLAN)	Fernanda Garcia Hochwart	Elisabeth Peter Bertoglio Maurício Henrique C. de Oliveira	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Lúvia Teresinha Piccinini	Helena Ávila de Campos Clarice Maraschin	
	Entidades da sociedade civil (9)	de classe e afins ao planejamento	Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU RS)	Vinicius Vieira de Souza
Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento RS (IAB RS)			Clarice Misoczky Oliveira	Geisa Tamara Bugs Rafael Pavan dos Passos
Sindicato dos Arquitetos no Estado do RS (SAERGS)			Hermes de Assis Puricelli	Miguel Agripino Rolan Bezerra Everton de Moraes Gimenes
Sindicato dos Engenheiros do RS (SENGE RS)			Sérgio Luiz Brum	Fernando Martins Pereira da Silva Geraldo da Rocha Ozio
Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul (SOCECON)			Mark Ramos Kuschick	Sérgio Ramos Gonzalez Kátia Peccine da Costa
ambientais e instituições científicas		ACESSO Cidadania e Direitos Humanos	Claudete Aires Simas	Julio Picon Alt Giovani Tavares Bruscato
		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Darci Barnech Campani	Jussara Kalil Pires Claudia Maria Pereira Laydner
		empresariais	Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON)	Antônio Carlos Zago
Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA)			Sérgio Saffer	Fernando Brentano Jorge Diogo de Jesus
Fóruns Regionais de Planejamento		Região de Gestão do Planejamento 1	Felisberto Seabra Luisi	José Romari Dutra da Fonseca Cláudia Piccoli Faganello
	Região de Gestão do Planejamento 2	Adroaldo Venturini Barbosa	Airton Merel Gabriel André Teixeira	
	Região de Gestão do Planejamento 3	Jackson Roberto Santa Helena de Castro	Ronie Gomes Laura Elisa Machado	
	Região de Gestão do Planejamento 4	Tânia Maria dos Santos	Luiz Henrique Vieira Simone Andrade da Rosa Espíndola	
	Região de Gestão do Planejamento 5	Paulo Jorge Amaral Cardoso	Wagner Pereira dos Santos Ricardo Angelini	
	Região de Gestão do Planejamento 6	Luiz Antônio Marques Gomes	Gilberto da Costa Dejalma Mateus Morandin	
	Região de Gestão do Planejamento 7	Maristela Maffei	Jane Eliane Ferreira Brochado Maria Elisabete Marques Bones	
	Região de Gestão do Planejamento 8	Paulo Henrique C. da Costa	Carlos Alberto O. Paixão Dinar Melo de Souza	
Temática OCDUA do Orçamento Participativo		Émerson Gonçalves dos Santos	Marília Fidel Nelson Tadeu Lemos Soares	

¹ Mandato prorrogado até dezembro de 2022 - prorrogações em função da pandemia de Covid 19

APÊNDICE X

Sistematização eleições para os Fóruns das Regiões de Gestão do Planejamento (2002-2020)										
	RGP 1	RGP 2	RGP 3	RGP 4	RGP 5	RGP 6	RGP 7	RGP 8	Totais	
2002 - 2003		documentação não encontrada								
2004 - 2005		documentação não encontrada								
2006	eleitores	73	24	55	83	62	154	145	95	691
	chapas	2	1	3	2	2	2	2	3	17
2007	delegados eleitos	18	6	13	20	15	34	32	23	161
	entidades eleitas	9	3	3	4	8	4	3	5	39
relação eleitores/delegados		4,06	4,00	4,23	4,15	4,13	4,53	4,53	4,13	4,29
2008	eleitores	182	33	19	85	25	58	88	44	534
	chapas	4	1	1	1	1	1	1	2	12
2009	delegados eleitos	39	9	5	22	7	18	22	11	133
	entidades eleitas	7	3	2	1	3	6	3	1	26
relação eleitores/delegados		4,67	3,67	3,80	3,86	3,57	3,22	4,00	4,00	4,02
2010	eleitores	75	136	187	57	60	196	50	32	793
	chapas	2	2	2	3	1	2	1	1	14
2011	delegados eleitos	22	31	40	15	15	41	13	8	185
	entidades eleitas	9	4	6	2	6	7	2	3	39
relação eleitores/delegados		3,41	4,39	4,68	3,80	4,00	4,78	3,85	4,00	4,29
2012	eleitores	45	220	71	105	92	396	197	62	1188
	chapas	1	2	1	1	3	2	2	1	13
2013	delegados eleitos	12	55	18	27	23	92	50	16	293
	entidades eleitas	6	7	0	3	8	10	2	2	38
relação eleitores/delegados		3,75	4,00	3,94	3,89	4,00	4,30	3,94	3,88	4,05
2014	eleitores	35	158	NE	170	145	258	117	NE	883
	chapas	1	3	1	2	2	2	2	1	14
2015	delegados eleitos	9	40	22	40	37	42	30	18	238
	entidades eleitas	6	6	2	1	1	16	3	1	36
relação eleitores/delegados		3,89	3,95		4,25	3,92	6,14	3,90		3,71
2016	eleitores	105	181	258	552	417	601	98	956	3.168
	chapas	1	2	2	3	2	2	2	4	18
2017	delegados eleitos	26	15	47	33	51	101	24	114	411
	entidades eleitas	4	2	1	0	4	6	3	10	30
relação eleitores/delegados		4,04	12,07	5,49	16,73	8,18	5,95	4,08	8,39	7,71
2018	eleitores	316	148	72	386	47	845	713	66	2.593
	chapas	3	2	1	2	1	2	2	1	14
2020	delegados eleitos	37	21	3	22	8	31	107	1	230
	entidades eleitas	4	1	0	0	0	3	5	0	13
relação eleitores/delegados		8,54	7,05	24,00	17,55	5,88	27,26	6,66	66,00	11,27

Fonte: Diário Oficial de Porto Alegre e Atas das Eleições (Secretaria Executiva CMDUA)

ANEXO I

Primeiro Regimento Interno do Conselho do Plano Diretor, 1955

Regimento Interno do Conselho do Plano Diretor

Art. 1º - O Conselho do Plano Diretor adota o presente Regimento Interno, que disciplinará seus trabalhos.

Art. 2º - A competência do Conselho está definida no art. 19 e § único da lei nº 1.413, de 11 de junho de 1955.

Art. 3º - O Conselho reunir-se-á semanalmente, em dia e hora previamente designada, tendo as sessões a duração de três horas, prorrogáveis, a pedido de um conselheiro e com a aprovação do plenário.

Art. 4º - As sessões são privativas dos conselheiros e seus suplentes, bem como das pessoas convidadas para prestar esclarecimentos ou informações.

§ único – Poderão, porém, ser realizadas sessões públicas que terão caráter extraordinário, devendo ser solicitadas por um conselheiro e com aprovação do plenário.

Art. 5º - O Conselho será constituído, nos termos do art. 1º do decreto nº 847, de 3 de agosto de 1995, de onze (11) membros, sendo seis (6) da Prefeitura Municipal e cinco (5) representantes das entidades indicadas no mesmo decreto.

§ 1º - Nas suas faltas ou impedimentos serão os membros do Conselho substituídos pelos seus suplentes das respectivas representações.

§ 2º - O Conselho será assessorado, nos termos do art. 5º do decreto nº 847, de 3 de agosto de 1955, pelas entidades classistas e órgãos públicos federais, estaduais e municipais sempre que necessário e em seu juízo.

Art. 6º - Os membros do Conselho, assim como seus suplentes, serão substituídos ou reconduzidos de dois (2) em dois (2) anos.

Art. 7º - O Conselho terá como presidente de honra o Prefeito Municipal e como presidente um membro eleito por escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos, por dois (2) anos, escolhido na 1ª reunião do biênio.

§ 1º - Se se verificar empate para a eleição do presidente, proceder-se-á a segunda escrutínio no qual apenas poderão ser sufragados os nomes mais votados.

§ 2º - Se ainda houver empate, a sorte decidirá qual o eleito.

§ 3º - É permitida apenas uma reeleição no cargo de presidente.

Art. 8º - O Conselho terá assistência jurídica a cargo do assessor jurídico do Prefeito, funcionando como Secretário Executivo o chefe da Divisão de Urbanismo.

Art. 9º - O Conselho somente poderá funcionar com a presença da maioria absoluta de seus membros, ou de seus suplentes convocados.

Art. 10º - Ao Presidente compete:

- a) – presidir as sessões e dirigir os trabalhos do Conselho;
- b) – propor e resolver as questões de ordem;

- c) – submeter a discussão e votação as resoluções;
- d) – convocar as sessões do conselho;
- e) – despachar o expediente;
- f) – corresponder-se, em nome do Conselho, com as entidades classistas e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, convocando seus representantes, quando for o caso, para esclarecimentos e assessoramento;
- g) – dirigir-se ao Prefeito solicitando as providências necessárias para que o Conselho possa realizar suas tarefas e cumprir com suas atribuições;
- h) – enviar ao Prefeito as resoluções aprovadas pelo Conselho;
- i) – exercer o voto de qualidade, no caso de empate.

§ único – O Presidente, nos seus impedimentos será substituído pelo Secretário Executivo.

Art. 11º - Ao Secretário Executivo compete:

- a) – substituir, nos seus impedimentos, o Presidente;
- b) – fazer ou mandar fazer a correspondência do Conselho e superintender os serviços da secretaria.
- c) – promover, quando convier a publicação e divulgação dos trabalhos do Conselho;
- d) – Por, em sessão, o expediente e dar-lhe o destino conveniente;
- e) – redigir as atas;
- f) – convocar os membros, e quando for o caso, os suplentes, para as reuniões do Conselho;
- g) comunicar aos membros do Conselho a sua designação para relatar processos, estudos ou memoriais, mantendo uma escala rotativa de modo a ficar o serviço equitativamente distribuído;
- h) – receber os processos, estudos e memoriais, sugestões ou consultas, dando-lhes o conveniente destino.

Art. 12º - Após devidamente instruídos os processos, estudos e memoriais, será designado um relator, atendendo à especialização de cada um, sem prejuízo, porém, do rodízio entre os conselheiros.

§ 1º - Eliminado.

§ 2º - (Passou a ser único) com a seguinte redação: O relator poderá dar-se por suspeito e, uma vez aceita a suspeição pelo Conselho, o Presidente designará outro relator, não podendo esse Conselheiro discutir ou tomar parte na votação.

Art. 13º - O relator designado apresentará seu relatório no menor prazo possível, recorrendo à Secretaria Executiva tantas vezes quantas o desejar para completa elucidação do trabalho.

Art. 14º - As sessões constarão de duas partes: expediente ordem do dia:

- a) – durante o expediente o Secretário Executivo procederá a leitura da Ata da sessão anterior, que a seguir será posta em discussão e votação, podendo qualquer Conselheiro pedir retificação;

- b) – aprovada a Ata, será a mesma assinada pelos Conselheiros presentes;
- c) – durante o expediente os Conselheiros poderão usar a palavra para fazer comunicações, apresentar pedidos de providências ou tratar de outros assuntos que não devam, por sua natureza, figurar na ordem do dia;
- d) – a ordem do dia constará de exame dos trabalhos a cargo do Conselho e discussão e votação dos relatórios apresentados;
- e) – lido o relatório e prestados os esclarecimentos necessários, será posto em discussão, pela ordem em que se encontram os Conselheiros, a começar pela direita do relator, duas vezes, no máximo, para cada um dos membros, exceto o relator que o defenderá tantas vezes quantas forem necessárias;
- f) – durante a discussão, qualquer Conselheiro, poderá pedir vista do processo relatado, devolvendo-o no menor prazo possível.

§ 1º - As resoluções serão tomadas por maioria de votos e, no caso de empate, caberá ao Presidente o voto de qualidade.

§ 2º - Todo o Conselheiro, que o desejar, poderá fazer declaração de voto, por escrito, que passará a fazer parte integrante do processo.

Art. 15º - Na Ata será consignado o resumo dos debates bem como as deliberações tomadas durante toda a sessão.

Art. 16º - As resoluções serão redigidas pelo relator do processo, devendo ser assinadas por todos os Conselheiros presentes na respectiva sessão.

§ único – Se o relator for vencido, o Presidente designará, para redigir a resolução, o Conselheiro que primeiro proferiu o voto da tese vencedora.

Art. 17º - Os casos omissos neste regimento serão resolvidos pelo plenário do Conselho do Plano Diretor.

§ único – Resolvido o caso omissos, a respectiva resolução incorporará a este regimento.

Art. 18º - Em qualquer tempo e quando necessário, o Presidente designará dois membros para apresentar ao Conselho as reformas que forem indicadas ao presente regimento.

Art. 19º - Este regimento entrará em vigor após sua aprovação pelo Prefeito Municipal.