

PORTO ALEGRE, 2003

**ANÁLISE DAS RELAÇÕES E INFLUÊNCIAS DO MODELO
DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO NO PLANO
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE
PORTO ALEGRE – PDDUA**

Prof. Orientador: Dr. DÉCIO RIGATTI

Banca examinadora

Prof. Dr. OBERON DA SILVA MELLO
Prof. Dr. JEROEN JOHANNES KLINK
Prof. Dr. ENALDO NUNES MARQUES

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PROPUR/ UFRGS

NARA R. LEAL ARGILES

**ANÁLISE DAS RELAÇÕES E INFLUÊNCIAS DO MODELO
DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO NO PLANO
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE
PORTO ALEGRE – PDDUA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Planejamento
Urbano e Regional da UFRGS.

Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política.

Orientador: **Prof. Dr. Décio Rigatti**

Porto Alegre, Abril de 2003

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre a família a que pertenço. Meus pais, irmão e demais familiares próximos, são meus grandes e fiéis apoiadores e companheiros.

Agradeço aos professores do PROPUR pelos conhecimentos adquiridos, em especial ao prof. Décio pela paciência que teve em tantas idas e vindas na fase conclusiva deste trabalho. Agradeço ao companheirismo dos colegas com que iniciei essa empreitada. E em especial devo agradecer à Neiva e à Rosane pela forma alegre, competente e solidária com que desempenham suas funções.

Agradeço particularmente à Maria Eunice de Andrade Araújo (da SPM) pela entrevista e pelas informações complementares quanto ao processo de elaboração do plano diretor de Porto Alegre.

NOTA DE ESCLARECIMENTO

Devemos esclarecer, antes de tudo, que a presente dissertação não foi desenvolvida a luz do novo instrumento de política urbana o “Estatuto da Cidade”. Bem como, não considera o período percorrido após haver sido implementado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre — PDDUA, isso porque o trabalho foi totalmente desenvolvido e concluído até março de 2001, sendo portanto, período anterior à aprovação da Lei que cria o Estatuto da Cidade (de julho de 2001) e quando o plano estava ainda em fase de implantação (com apenas um ano desde sua aprovação como Lei).

Considerando o objetivo deste trabalho, acreditamos que esse adendo não comprometerá seu mérito e atualização. Havendo sido, o PDDUA, elaborado em data anterior ao Estatuto da Cidade (e o foco principal do estudo não estar vinculado aos instrumentos de gestão preconizados aos novos Planos Diretores) e estando a análise direcionada a avaliar as relações teórico-conceituais do plano em relação ao modelo de planejamento estratégico urbano (enquanto tendência contemporânea de planejamento urbano de maior apelo no Brasil), e não a sua posterior implementação. Defendemos a atualização e relevância do trabalho que segue.

RESUMO

A análise busca averiguar as relações e influências do modelo de planejamento estratégico urbano (ou de cidades) — como recorte temático estudado a partir do modelo de planejamento estratégico da Escola Catalã — no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), como estudo de caso de como se expressam nos instrumentos de planejamento urbano as novas tendências de desenvolvimento local. Considerando fator relevante às motivações conjunturais, as quais respondem a elaboração do PDDUA e do planejamento estratégico de cidades.

ABSTRACT

The analysis seeks to investigate the relationships and influences of the Urban Strategic Planning paradigm – as it is studied in the Catalan School – on the Environmental and Urban Development Plan – PDDUA. The case study focus on how it is expressed in the planning instruments and the new trends for local development, considering the motivational situation a relevant issue responding to the preparation of the PDDUA and the strategic planning of cities.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	p. 11
Capítulo I	ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO	
1.	Introdução	p. 14
2.	Referências históricas e conjunturais do desenvolvimento urbano	p. 14
2.1	Reestruturação econômica e implicações no urbano	p. 17
2.1.1	Cenário de desenvolvimento para as cidades	p. 20
3.	Características da urbanização no Brasil	p. 22
3.1	Origens dos planos diretores, no Brasil	p. 25
3.1.1	Os planos tradicionais (ou modernistas)	p. 27
4.	Novos discursos e práticas na área do planejamento urbano	p. 29
4.1	Desenvolvimento Urbano Sustentável	p. 30
4.2	Marketing Urbano	p. 32
4.3	Desenvolvimento Estratégico Urbano	p. 34
Capítulo II	O MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO	
1.	Introdução	p. 36
2.	Desenvolvimento conceitual e metodológico do planejamento estratégico urbano	p. 37
2.1	Antecedentes e primeiras experiências	p. 37
2.2	Definição do termo – planejamento estratégico	p. 39
2.3	A determinação de um novo enfoque ao planejamento urbano	p. 40
2.4	Principais características do planejamento estratégico	p. 42

2.5	Desafios metodológicos	p. 43
3.	Propostas de metodologias para o planejamento estratégico de cidades	p. 46
3.1	Metodologia simplificada de planejamento estratégico de cidades	p. 46
3.1.1	Início do Plano	p. 47
3.1.2	Caracterização dos modelos de desenvolvimento	p. 49
3.1.3	Análise externa	p. 51
3.1.4	Análise interna	p. 52
3.1.5	Formulação da visão estratégica	p. 53
3.1.6	Desenvolvimento de estratégias	p. 55
3.1.7	Implantação	p. 57
3.2	Metodologia Desenvolvida de Planejamento Estratégico de Cidades	p. 57
4.	Desafios e críticas do modelo no Brasil	p. 59

Capítulo III

ANÁLISE DOS ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE – PDDUA

1.	Introdução	p. 70
2.	Planos de Porto Alegre: Breve Análise dos Antecedentes	p. 70
2.1	Considerações à cerca da evolução dos planos diretores de Porto Alegre	p. 71
2.2	Características do 1º PDDU	p. 72
2.3	Considerações conjunturais de relevância ao atual Plano	p. 75
3.	Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA	p. 76
3.1	As iniciativas de elaboração do projeto Plano	p. 76
3.2	O processo	p. 77
3.2.1	Metodologia adotada	p. 81
3.2.2	As diretrizes	p. 83
3.3	As partes do plano	p. 85
3.3.1	Parte I – Do Desenvolvimento Urbano Ambiental	p. 84
3.3.2	Parte II – Do Sistema de Planejamento	p. 93

3.3.3	Parte III – Do Plano Regulador	p. 100
3.3.4	Parte IV – Das Disposições Finais e Transitórias	p. 101
3.4	Matérias de Conflitos	p. 101
3.5	Principais conceitos e tendências teóricas	p. 103
3.6	Iniciativas do 1º PDDU repropostas no PDDUA	p. 107
4.	Notas de Conclusão	p. 109

Capítulo IV **AS RELAÇÕES ENTRE O MODELO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO E O PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO
ALEGRE**

1.	Introdução	p. 112
2.	Relações entre as características chaves	p. 113
3.	Análise comparativa	p. 118
3.1	Considerações quanto ao caráter ideológico	p. 118
3.2	Das situações motivadoras e das iniciativas	p. 120
3.3	Das Metodologias de desenvolvimento do processo	p. 120
3.4	Aproximações conceituais e práticas	p. 122
4.	Conclusões	p. 127

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA p. 132

ANEXO p. 141

LISTA DE TABELAS

Tabela (1)	Quadro comparativo – Enfoque tradicional e enfoque emergente do planejamento	p. 41
Tabela (2)	Quadro comparativo – Planejamento Convencional/ Analítico Planejamento Estratégico	p. 41
Tabela (3)	Quadro comparativo – Plano Estratégico e Plano Diretor	p. 113
Tabela (4)	Relações entre 10 Postulados Característicos - PEU e PDDUA	p. 115

LISTA DE FIGURAS

Figura (1)	Esquema de um sistema funcional urbano	p. 45
Figura (2)	Esquema de agentes no planejamento estratégico de cidade	p. 46
Figura (3)	Metodologia simplificada de planejamento estratégico de cidades	p. 47
Figura (4)	Metodologia desenvolvida de Planejamento Estratégico de Cidades	p. 58
Figura (5)	Estratégia de Mobilidade Urbana	p. 142
Figura (6)	Estratégia de Qualificação Ambiental	p. 144

LISTA DE MAPAS

Mapa (1)	Estratégia de Estruturação Urbana	p. 141
Mapa (2)	Estratégia de Sistema de Planejamento	p. 143
Mapa (3)	Estratégia de Qualificação Ambiental	p. 145
Mapa (4)	Estratégia de Qualificação Ambiental	p. 146
Mapa (5)	Estratégia de Promoção Econômica	p. 147
Mapa (6)	Estratégia de Produção da Cidade	p. 148
Mapa (7)	Estratégia de Produção da Cidade	p. 149
Mapa (8)	Macrozonas	p. 150
Mapa (9)	Modelo Espacial	p. 151

INTRODUÇÃO

A simples reprodução de modelos e práticas aplicadas no meio urbano, desconsiderando a singularidade que representa o fenômeno urbano, devido ao complexo número de aspectos — econômicos, sociais, ambientais, políticos, culturais e tecnológicos, que engloba, incorreu em muitos resultados adversos. O planejamento urbano modernista/funcionalista tido como paradigma de desenvolvimento a partir dos anos 60, praticamente em todo mundo, teve seus impactos amplamente criticados justamente por não considerar suficientemente as particularidades de cada realidade onde foram implantados. Os planos diretores desse período consolidaram-se como um instrumento excessivamente técnico e normativo de planejamento urbano, que resultaram frágeis frente à complexidade do meio urbano, enquanto ordenadores do uso e ocupação do solo urbano (principal característica ideológica desses planos).

O questionamento da eficácia ou representatividade dos planos diretores tradicionais não apagam seus méritos, mas apontam a necessária evolução das práticas e instrumentos de gestão urbana como indispensáveis ao planejamento urbano atual. Nesse sentido, pautamos como objetivo desta análise averiguar as relações e influências do modelo de planejamento estratégico no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre — PDDUA, como estudo de caso de como se expressam nos instrumentos de planejamento urbano as novas tendências de desenvolvimento local. Propondo, assim, um recorte temático, considerando o modelo exponencial entre as novas tendências de planejamento urbano. Verificaremos ainda, as correlações entre o plano diretor e modelo analisados e o panorama contextual em que se desenvolvem.

O objetivo geral do trabalho, portanto, busca definir o quanto o PDDUA aproxima suas bases conceituais e práticas do planejamento estratégico, considerando ainda que sofrem influências, ambos, na conjuntura urbana¹ de desenvolvimento atual.

A hipótese a ser verificada é que o plano diretor de Porto Alegre tem referências importantes no modelo de planejamento estratégico. Não o adota, no entanto, enquanto única referência conceitual. Tendemos a dizer que existe correlação entre eles na medida em que o plano parece inovar em alguns aspectos ou propor adaptações que poderiam ser adotadas em aplicações futuras do modelo. De qualquer maneira, defendemos que ambos são profundamente motivados por uma necessária adequação aos padrões de desenvolvimento atual.

Buscando responder ao objetivo proposto e comprovar (ou não) a hipótese formulada, propomos a seguinte estrutura para o trabalho:

– No primeiro capítulo trataremos de aspectos gerais relativos ao desenvolvimento urbano, buscando contribuir no argumento central do trabalho. Concordando que aspectos conjunturais — econômicos, tecno-produtivos, sociais, geo-políticos e ambientais em interação no meio urbano motivam comportamentos sistêmicos (isso é, estão inter-relacionados no espaço urbano), abordaremos, brevemente, as referências históricas e conjunturais do desenvolvimento urbano, algumas características da urbanização no Brasil e ainda, alguns novos discursos e práticas na área do planejamento urbano;

– O segundo capítulo será dedicado ao estudo do modelo de planejamento estratégico urbano, sobre dois aspectos: fazer uma revisão conceitual e metodológica do modelo, e ponderar quanto a sua aplicabilidade em realidades estruturalmente adversas àquelas em que foi originalmente

¹ Considerando como tal, os processos que têm influência e que atuam estruturalmente sobre o meio urbano, entre eles: aspectos econômicos-produtivos, tecnológicos, sociais, culturais, políticos e ambientais.

proposto e experimentado (mais especificamente tratando dos desafios e críticas feitas ao modelo no Brasil);

– A análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre — PDDUA será matéria do terceiro capítulo do trabalho, tendo ênfase, não em sua atuação (muito recente), mas em seu caráter teórico conceitual. O atual Plano Diretor de Porto Alegre resultou de um longo processo participativo, que quis discutir aprofundadamente as diretrizes do desenvolvimento futuro da cidade, bem como, contextualizar-se em relação aos novos instrumentos e conceitos adotados em planejamento urbano;

– No quarto e último capítulo destacaremos as prováveis aproximações e divergências conceituais entre o modelo de planejamento estratégico urbano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (considerando, contudo, tratem-se de diferentes instrumentos de planejamento). Analisaremos como foram absorvidas e interpretadas pelo PDDUA as referências conceituais e metodológicas do modelo de planejamento estratégico, amplamente divulgado a partir da última década, e como estão ambos submetidos a atuarem balizados pela conjuntura posta. Ao concluir, esperamos que este estudo tenha alcançado responder o objetivo que motivou esta pesquisa.

Capítulo I

ASPECTOS GERAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO

1. Introdução

Trataremos de discorrer sobre três diferentes aspectos que introduzem e são subsídios ao desenvolvimento do tema central deste trabalho: as referências históricas e conjunturais do desenvolvimento urbano; características da urbanização no Brasil — pontuando as origens e as críticas dos planos diretores no Brasil; e alguns novos discursos e práticas na área do planejamento urbano. Não cabe nos propósitos desse trabalho, no entanto, aprofundar a discussão nesses temas, que serão abordados preliminarmente, mas sim estruturar aspectos considerados relevantes à análise posterior.

2. Referências históricas e conjunturais do desenvolvimento urbano

A história do desenvolvimento das cidades parece estar intrinsecamente ligada à história do desenvolvimento econômico-produtivo e aos ajustes políticos e sociais resultantes; estabelecendo um sistema de correlações entre esses e outros fatores: cultural, tecnológico e espacial; que com maior propriedade, a partir da revolução industrial, se consolidam no meio ambiente urbano. Nesse sentido, os processos desencadeados na economia mundial nas últimas décadas tendem a refletirem-se na dinâmica urbana, impondo uma releitura das premissas teórico-conceituais do planejamento urbano, bem como ajustes no modo atuante do mesmo.

A revolução industrial² surgiu e consolidou-se na área urbana (acarretando em mudanças fundamentais também no meio rural), tendo por base a alteração do modo de produção e resultando mais tarde, que a unidade de produção (a fábrica) tivesse um papel central no desenvolvimento urbano.

O progresso tecnológico, advindo da revolução industrial, continuou e até se acelerou durante o período das guerras mundiais, consolidando importantes alterações urbanas (físico-teritoriais e comportamentais). A Grande Depressão³ afetou o mundo, e particularmente os EUA (interrompendo temporariamente sua ascensão a ser a economia mais internacionalmente dominante). O capitalismo liberal ocidental estagnou nesse período. A União Soviética, justamente o país que rompera com o capitalismo, pareceu imune à depressão, entrando num período de industrialização concentrado, conduzido pelos Planos Quinquenais⁴. Palavras como “Plano” e “Planejamento” tornaram-se, então, moda na política mundial, que explicavam em certa medida o desenvolvimento da URSS nesse período.

² A Revolução Industrial iniciou a acontecer em meados do século XVIII, na Inglaterra, no setor da indústria têxtil. Com o avanço do desenvolvimento científico – principalmente com a invenção da máquina a vapor (acarretando na melhoria dos transportes) e posteriormente, da eletricidade e de inúmeras outras inovações tecnológicas – a Revolução provocou mudanças profundas nos meios de produção humanos até então conhecidos, afetando diretamente os modelos econômico e social vigentes no período e dando início ao fenômeno da industrialização mundial – ocorrendo inicialmente na Inglaterra e depois na França, Alemanha, Bélgica e Estados Unidos.

“A Revolução Industrial na sua seqüência, tomou, no plano das idéias, dois rumos diferentes: em uma vertente, desenvolveram-se as idéias do liberalismo econômico, segundo os postulados dos grandes economistas do final do século XVIII, principalmente Adam Smith, David Ricardo, Jean Batista Say e John Stuart Mill. De outro lado surgiram, mais tarde, as reações de cunho socialista, que atingem um ponto máximo com o Manifesto Comunista de 1848, de Karl Marx e Friedrich Engels” (GALVÊAS, 2001).

³ Outubro de 1929 -A desvalorização do dólar e a crise da superprodução mundial do pós-guerra refletiu-se, de modo especial, nos títulos negociados na Bolsa de Valores de Nova York. Entre as conseqüências imediatas da crise econômica ocorreu a paralisação total da produção industrial acarretando no fechamento das fábricas, o que causou desemprego em massa. Como conseqüência social da crise econômica, estima-se que 40 milhões de pessoas no mundo ficaram sem emprego, sendo que quase 7 milhões eram americanos.

⁴ Em 1927, foi anunciado o primeiro plano quinquenal, cuja finalidade era o desenvolvimento da indústria pesada. Seguiram-se outros, que desenvolveram a produção industrial e agrícola. Em pouco mais de 10 anos, a produção industrial soviética triplicou e o desemprego não existia.

O período industrial fordista⁵ concentrou nas cidades as grandes fábricas que foram sinônimo de desenvolvimento e emprego, constituindo a base da economia urbana. A “localização” da fábrica tomou importante papel no fenômeno urbano desse período. O grande volume de produção demandava serviços de infra-estrutura (transporte, armazenamento, energia etc.) ao ponto de, se a fábrica não estivesse na cidade, se formar a cidade em seu entorno.

As cidades e regiões “pós-fordistas”, que respondem às mudanças econômico-produtivas das últimas décadas, não necessitam mais das grandes empresas dominantes e das fábricas enormes. Essas foram fracionadas e automatizadas, quando não fechadas e mudadas para outra região. A produção agora não depende essencialmente da localização, mas sim, de infra-estrutura básica e de governos que ofereçam vantagens a sua localização.

As classes operárias, gradativamente e mais significativamente no início dos anos de 1990, perderam espaço para as novas tecnologias. Tornaram-se as vítimas da automação, principalmente a mão-de-obra não qualificada, que atuava nas linhas de produção em massa. Surge então, juntamente com o novo modelo produtivo, uma enorme população urbana que está fora do mercado (o chamado desemprego industrial, de cunho estrutural).

SOJA (2000) argumenta que a “metrópole industrial pós-fordista” é o resultado da materialização sobre a cidade das novas estruturas de produção e acumulação flexível, que denomina de “Flexcity” – cidades flexíveis. Durante as três últimas décadas, segundo ele, aconteceu a desconstrução da metrópole industrial e sua reconstrução conforme as demandas dos novos sistemas de produção.

⁵ O termo "fordista" se refere a uma determinada forma de organização do trabalho e da produção em geral, que se desenvolve nos países que foram industrializados após a segunda guerra mundial, coincidindo com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar. Ele está acompanhado de uma importante criação de emprego assalariado no âmbito da produção industrial, com o reconhecimento da representação sindical dos mesmos, e uma institucionalização da negociação das condições de trabalho.

No campo do urbanismo, este processo vem sendo estudado de forma particular. Os “urbanistas industriais”⁶ concentraram atenção nas novas estruturas de produção como elementos geradores de riqueza e dinamismo, estudando como potencializar a partir do urbanismo a produção e a inovação; e quais os fatores atratores das novas indústrias às cidades.

Num contexto de desenvolvimento fortemente induzido pela industrialização (nos últimos 200 anos), passou-se a considerar os países que permanecem não industrializados, e que abrigam a grande maioria da humanidade, países “sub-desenvolvidos”. De maneira geral, as mudanças e ajustes estruturais (econômico-produtivo, social e ecológico) sofridas pelos países desenvolvidos nas últimas décadas, são potencializadas em países tardios ao cenário industrial, sendo assimiladas de forma concentrada e com efeitos de desestruturação ainda mais nocivos.

2.1. Reestruturação econômica e implicações no urbano

Segundo HOBBSAWM (1995: 92), “a história da economia mundial desde a Revolução Industrial tem sido de acelerado progresso técnico, de contínuo mas irregular crescimento econômico e de crescente ‘globalização’”. Enquanto que a evolução tecnológica e o modelo econômico — que tendem acompanhar essa seqüência evolutiva, são fatores “geradores”; a sociedade de classes, as referências culturais e as prerrogativas políticas podem ser consideradas as “externalidades” desse processo.

Depois da segunda guerra mundial o capitalismo entrou em uma nova fase de sua evolução, que estaria regulada pela crescente preponderância do comércio mundial multilateral, e pela orientação paulatina da produção para mercados mais amplos que os que definiam as fronteiras do Estado-nação.

O novo regime caracteriza-se por sistemas de produção mais flexíveis localizados em *clusters* de transações intensivas formados por empresas

⁶ Denominação adotada por SOJA (2000).

predominantemente pequenas e medianas, inter-relacionadas para conseguir uma maior projeção econômica exterior, adotando técnicas que permitam respostas rápidas e eficazes aos sinais do mercado. Nesse contexto, de produção em rede, surgem as chamadas *tecnópolis*: cidades com complexos de instalações industriais baseadas em altas tecnologias, institutos de pesquisas, e serviços de produção que impulsionam o crescimento regional.

Para tornar viável este sistema produtivo existe uma poderosa economia informal e uma enorme reserva de sub-empregos. Essa parece ser uma parte tão essencial da cidade pós-industrial quanto os demais elementos anteriormente descritos. O resultado é uma sociedade dual, que a maior parte dos analistas identificam como características da globalização neoliberal capitalista.

O progresso tecnológico pode ser considerado, desde a revolução industrial e atualmente com a evolução da telemática e da automação produtiva, o motor da reestruturação econômico-produtiva mundial⁷. Mas se as grandes inovações tecnológicas atuais por um lado propiciam avanços incontestáveis, por outro, geram crises estruturais (por não serem absorvidas pelo conjunto da sociedade) que, sem a aplicação de mecanismos corretivos, tendem a aumentar as desigualdades sociais. Os altos índices de pobreza, de desemprego e a insegurança social aliada à violência urbana são indicadores desse processo. Estados menos comprometidos com as políticas de bem estar social colaboram para esse quadro.

Ao considerar as chamadas “marginalizações sociais de massa” como produto das novas práticas capitalistas que necessitam ser reguladas pelas estratégias de reestruturação, Benko comenta que:

“... o assalto modernizador remodela em grande parte o funcionamento do mercado de empregos: se durante o período de crescimento fordista a venda da força de trabalho estava ligada a uma certa cidadania (a regulação ligada ao *welfare* fazia ressaltar a especificidade política dessa mercadoria *sui generis*), o impulso de desregulamentação visa exatamente ao contrário: a banalização dessa mercadoria, portanto sua despolitização” (BENKO, 1996: 21).

⁷ Considerando, assim, que a estrutura em que se organiza a cidade depende profundamente do progresso tecnológico.

Assim, a resposta à crise estrutural do fordismo é dada com práticas capitalistas estruturalmente unificadas, mas que abrangem realidades díspares.

A livre circulação de capital vem se instalando progressivamente em todo o mundo, fazendo com que mercados financeiros sejam os verdadeiros regentes das políticas econômicas dos governos — em 1975, 80% dos capitais que se moviam diariamente em todo o mundo estavam vinculados à chamada economia real: intercâmbios de bens e serviços e investimentos diretos. Somente 20% correspondiam a fluxos especulativos. Já em 1995 correspondiam, respectivamente, a 2,5% e 97,5%⁸. Sendo a globalização econômica um processo internacional que afeta o âmbito nacional e sub-regional, onde o maior peso do desenvolvimento econômico continua tendo sua base, ao manifestar-se em realidades muito desiguais (estruturalmente), contribuem a criar situações de insegurança econômica causando crises de impacto social.

SASSEN (1998) escreve sobre o surgimento, na atual fase da economia mundial, de um papel estratégico desempenhado por determinadas grandes cidades, as quais denomina de “cidades globais”, transformadas em “espaços” transnacionais no que diz respeito ao mercado. Nova York, Tóquio, Londres, São Paulo, Hong Kong e Sydney são algumas dessas cidades. A importância delas no atual sistema econômico e produtivo mundial permite que assumam um caráter de protagonistas e gestoras de seu desenvolvimento e destacam a dimensão espacial da globalização econômica, que combina a dispersão geográfica das atividades econômicas com a integração dos sistemas de informação. Essas características se desdobram em processos bastante significativos no sentido de mudanças estruturais (geopolíticas e sociais), definindo uma nova hierarquia entre as cidades (valoradas economicamente) que buscam inserir-se global e regionalmente nos processos de crescimento econômico atuais (revelando uma face excludente no enorme território dos que se tornam cada vez mais periféricos).

⁸ Dados citados in: *Lietaer* (1997) *abud* HABITAT (s.d).

As grandes cidades concentram os setores de serviços⁹, de finanças e de comércio internacional, de investimentos e de operações realizadas pelas matrizes empresariais¹⁰. Essa concentração contribui que uma nova geografia da centralidade e da marginalidade¹¹ seja constituída. A estrutura econômica-tecnológica dos países definirá a hierarquia interna das “cidades-margens” e quais são as poucas cidades capacitadas para desempenharem o papel de “cidade-centro”.

A nova estrutura político-econômica das nações tende a fragmentar-se a nível interno (acarretando no crescimento do papel dos governos locais no desenvolvimento das cidades) e articular-se externamente para a formação de blocos econômicos — através de acordos internacionais de comércio, como forma de alcançar proteção e competitividade no mercado global. Fortalecem-se, assim, estruturalmente. Os dois principais blocos em atuação são: a União Européia (UE) e o Livre Acordo Comercial Norte-americano (Nafta). O Brasil faz parte do Mercado Comum do Cone-Sul (Mercosul), que busca desenvolver-se como bloco de cooperação econômica.

Na última década do século, várias foram as alterações geopolíticas no mundo¹², interpretadas como sinais de instabilidade estrutural e fragmentação política das Nações.

2.1.1 Cenário de desenvolvimento para as cidades

Os aspectos da nova conjuntura de desenvolvimento mundial, que foram destacados anteriormente, apontam situações-macro (mudanças estruturais), que acabam por implicar no cenário de desenvolvimento das cidades. As políticas de enxugamento do Estado representam uma dessas

⁹ O crescimento do setor de prestação de serviços vem sendo uma característica fundamental na economia dos países desenvolvidos, enquanto que apresentam uma diminuição do setor de indústrias manufatureiras. Essa tendência avança para países em vias de desenvolvimento (como o Brasil), ainda em menor escala.

¹⁰ Onde empresas transnacionais buscam aumentar ou preservar sua supremacia no mercado, fazendo fusões, aquisições e alianças estratégicas, que pouco consideram fronteiras nacionais.

¹¹ SASSEN (1998) propõe uma nova geografia dos centros e das margens ao estabelecer as bases para a análise das cidades em uma economia mundial.

¹² Concentrando-se na Europa e Ásia.

situações, acarretando em uma ampliação do poder de gestão dos governos locais como promotores e incentivadores do desenvolvimento local. Destacaremos alguns dos desafios que se impõem às cidades (algumas já apontados em nível macro) frente às alterações estruturais e que podem ser de comprometimento à prosperidade sócio-econômica.

a) A cidade forma um sistema complexo, onde se concretizam e articulam todos os aspectos de uma aglomeração urbana incluindo questões como: infra-estrutura urbana, sistemas de transporte, sustentabilidade meio-ambiental, empregos, habitação, saúde pública e educação.

A magnitude das tensões sociais implicadas ao atual processo de reestruturação econômica está acarretando a aparição de uma crescente massa de indivíduos economicamente marginalizados, que não se qualificam às reestruturações do mercado. Nos países pobres essa situação é ainda mais grave, podendo comprometer a estrutura social urbana. As cidades necessitam encontrar mecanismos que promovam oportunidades de emprego para minorias e grupos marginais, ajudando a resolver os problemas sociais experimentados e agravados pela nova conjuntura mundial.

b) As inovações tecnológicas de informação e comunicação permitem novas oportunidades às cidades em busca de capacitarem-se para atrair novos investimentos que promovam o desenvolvimento urbano. A implantação dessas tecnologias, no entanto, implicam em investimentos bastante onerosos às administrações públicas e que para reverterem-se em ganhos qualitativos necessitam estabelecer uma rede de relações (centros de conhecimentos, empresas e trabalhadores) que se difunda por todo o tecido urbano.

c) Quanto à hipótese de que as novas atividades produtivas ao se dispersarem espacialmente, em busca de melhores condições de instalação, acessibilidade e funcionalidade, aumentariam as relações entre as cidades, seja de colaboração ou de rivalidade, Sassen pondera que:

“As cidades se tornaram um terreno estratégico para uma série de conflitos e contradições. É interessante notar novamente como a narrativa econômica dominante argumenta que o lugar já não importa mais, que as empresas podem localizar-se em qualquer lugar graças a telemática, que as grandes indústrias agora se baseiam na informação e, em consequência, não se prendem mais a um determinado lugar. Essa linha de argumentação desvaloriza as cidades, numa época em que elas são locais de grande

importância para as novas políticas culturais. Permite também que a economia corporativa obtenha grandes concessões das administrações das cidades, apoiando-se no conceito de que as empresas podem simplesmente se retirar e estabelecer-se em outro lugar...” (SASSEN, 1998:158).

Frente ao conteúdo anteriormente estudado e às colocações de Sassen destacadas supra, podemos supor que o enfrentamento das estratégias de crescimento e do potencial de desenvolvimento das grandes cidades, bem como, das médias e pequenas se dará no âmbito local; em um mercado cada vez mais aberto, dinâmico e fortemente competitivo, mas que necessita, também, considerar as características locais.

3. Características da urbanização no Brasil

As principais características do desenvolvimento urbano brasileiro estão vinculadas a sua constituição histórica-cultural. Remonta ao período colonial, marcado pela exploração de recursos naturais, de grandes desequilíbrios entre classes sociais, com uma cultura de exploração e marginalização dos menos favorecidos e que prolonga-se ao período identificado como desenvolvimentista — industrialização brasileira e Estado provedor das políticas de bem-estar social.

A intensificação do processo de urbanização no Brasil se deu após a Segunda Guerra Mundial, impulsionada pela expansão da participação industrial na economia nacional¹³. Nesse sentido, assume-se como premissa válida

“...que a urbanização no Brasil se constituiu em instrumento de integração do país no sistema capitalista, como estratégia de um modelo de modernização sustentado principalmente por um importante papel do Estado e por um importante papel de indústria, envolvendo setores estatais e setores privados nacionais e estrangeiros” (DAVIDOVICH,1984:12).

¹³ As atividades industriais no país adquirem uma certa expressão a partir de meados de 1920, com empresas de imigrantes europeus. O café era a base da economia, responsável em por boa parte pela dinâmica do mercado. Estimulou a construção de ferrovias e portos, além de criar condições favoráveis para o crescimento de outros empreendimentos como bancos, atividades ligadas ao comércio interno e a uma série de iniciativas empresariais.

O Brasil entrou num desenvolvimento industrial tardio e acelerado, marcado por intensas migrações¹⁴. O desenvolvimento urbano-industrial resultou num acréscimo de população urbana que chegou a reduzir a percentagem de trabalhadores rurais a quase metade em vinte anos (no Brasil, entre 1950 e 1970). O que ocasionou a necessidade de investimentos em infraestrutura urbana. O Estado nesse período foi o grande promotor não só da modernização como da própria industrialização no país¹⁵.

DAVIDOVICH (1984) designou de “políticas urbanas” o conjunto de estratégias que permitiram o desenvolvimento capitalista no país, que adquiriram caráter espacial mais explícito a partir dos anos de 1960, identificadas nas seguintes modalidades:

a) Políticas urbanas que se referem à cidade (ou seja, de caráter intra-urbano), a seu aparelhamento como *locus* de acumulação e de reprodução das relações capitalistas.

Os planos de renovação urbana foram ícones das políticas de estruturação do espaço urbano, promovidos pela ação estatal, a produção capitalista do espaço. Grandes investimentos públicos (envolvendo um capital desvalorizado, dados os longos prazos de financiamento e juros relativamente baixos), foram promovidos nas principais aglomerações urbanas.

b) Políticas de caráter interurbano de consolidação de uma rede hierarquizada de cidades (como componente espacial de estratégias de desenvolvimento estatal), foram norteadas por objetivos de segurança nacional e de desenvolvimento econômico. Concretizou-se pela indução de pólos de crescimento nos anos 60 (visando à reprodução ampliada do capital e envolvendo o discurso da equidade entre regiões), com o objetivo de reforçar políticas regionais pela transferência de alguns ramos da industrialização do Sudeste¹⁶ para regiões economicamente mais atrasadas.

¹⁴ A modernização que atingiu as atividades agrárias gerou desemprego e miséria nas zonas rurais, levando um grande contingente populacional do campo em direção às cidades, em seqüência, dos estados e regiões de economia agrária para o Sudeste industrializado.

¹⁵ O crescimento econômico foi induzido com recursos próprios e com recursos importados em larga escala, principalmente capital, tecnologia e combustível.

¹⁶ Concentrou-se na região Sudeste a base dos investimentos privados e governamentais.

c) Políticas de expansão do ambiente construído. Compreendem-se aqui os planos setoriais de desenvolvimento — sistema viário, meios de comunicação, redes de energia, oleodutos, canais de irrigação, além dos pesados investimentos em capital fixo, representado por hidrelétricas, aeroportos, barragens, portos, minas, etc. — agenciados pelo Estado. Permitem integrar, aumentar e agilizar o mercado nacional, estabelecendo a complementaridade entre unidades de produção e consumo.

d) Políticas de institucionalização das regiões metropolitanas, estruturadas a partir da concentração de recursos agregados num espaço urbanizado contínuo, “implicando a ruptura dos limites da cidade tradicional” (DAVIDOVICH, 1984:18).

As principais cidades brasileiras (dotadas de melhor infra-estrutura de serviços, transportes e comunicações) tornaram-se centros geográficos de concentração das atividades econômico-produtivas e hierarquizadas quanto ao alcance de mercados: a nível global (São Paulo e Rio de Janeiro), nacional (capitais importantes como Porto Alegre, Brasília, Salvador ou Curitiba) ou regional (como Goiânia e Campinas).

A partir da década de 1990, a tendência de urbanização apresenta uma reversão no crescimento das grandes cidades, em favor de cidades médias. Essas cidades buscam adequar-se para atrair empresas nacionais e estrangeiras (principalmente as ligadas ao setor de serviços) investindo em infra-estrutura de tele-comunicações, oferecendo custos de produção menores e índices de qualidade de vida melhores.

Os governos locais deverão enfrentar os conflitos crescentes por trabalho, moradia, acesso a serviços de educação, saúde, segurança e pelo direito à cidadania em termos de participação da população nas esferas de decisões. Se no espaço urbano se materializam os impactos da reestruturação econômica, no caso brasileiro (e dos países em desenvolvimento em geral) os grandes desequilíbrios estruturais imbricados no meio-urbano tendem a potencializar esses conflitos.

3.1 Origens dos planos diretores, no Brasil

O processo de urbanização capitalista potencializou a importância das cidades brasileiras e os desafios a que devem enfrentar. Com o objetivo de ordenar em algum sentido o crescimento das cidades, surgiram os primeiros planos: de saneamento, de habitação, viários e de circulação — representativos do ideal e das necessidades de cada período. O plano diretor¹⁷ é uma lei municipal e um instrumento de planejamento urbano com predomínio de mecanismos de controles físico-territoriais.

No Brasil os primeiros planos urbanos remontam ao início do século. A elaboração dos planos responde a um determinado conjunto de postulados que imprimem características e definem uma “*doutrina de fazer planos*”¹⁸, atualmente contestada em sua eficácia. Desde a formulação dos primeiros planos, no Brasil, esses se caracterizavam por almejar a uma “cidade ideal”. Destacaremos, como referencial histórico, as principais doutrinas que tiveram influências no urbanismo brasileiro:

- A filosofia positivista - introduzida no Brasil na virada do século XX, pretendia conciliar progresso econômico com a conservação da ordem social.

- A influência de Louis Le Bret – Desenvolveu uma sistemática de pesquisa em nível urbano e regional extremamente abrangente e detalhada. As idéias, trabalhos e obras de Le Bret foram de grande importância para a leitura urbana durante as décadas de 50 e 60¹⁹.

- O Movimento Moderno - A Carta de Atenas é o documento doutrinário mais importante do urbanismo moderno. Contém resultados do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933 e publicado em 1943 por Le Corbusier, onde surge a idéia de cidade funcional.

¹⁷ O conceito de plano diretor desenvolveu-se no Brasil a partir dos anos 50, mas a expressão “plano diretor”, já era utilizada em 1930 no Plano Agache para o Rio de Janeiro. Enquanto que o “Zoneamento” já existia em SP desde o final do século XIX (VILLAÇA, 1995).

¹⁸ Termo adotado por NYGAARD (1993), ao caracterizar como sendo histórica e significativa ao planejamento urbano brasileiro a formulação de planos.

¹⁹ Através de publicações e trabalhos do Centro de Estudos Economia e Humanismo, fundado na França em 1941, e o Instituto de pesquisas de Economia e Humanismo, fundado em São Paulo, em fins dos anos 50 (NYGAARD, 1995).

As inovações nos fundamentos técnicos e científicos que regem a estrutura urbana, descobertas pelos urbanistas desse período, tiveram, no entanto, seu valor distorcido pelos interesses do sistema capitalista e pela pouca compreensão dos fenômenos econômicos, sociais e políticos que intervêm na determinação do desenvolvimento da cidade.

- O urbanismo da SERFHAU – O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo²⁰ foi responsável pela consolidação e difusão de conceitos, métodos e organização relativos a planos diretores de importantes bases no urbanismo modernista.

Desde as décadas de 50 e 60, quando a população urbana no Brasil cresceu consideravelmente, os planos foram ampliando seus objetivos e diversificando sua base instrumental. No entanto, ainda como herança de doutrinas formadas nos últimos 60 ou 70 anos, os planos diretores apresentam resistências a incorporarem mudanças, quer sejam de natureza metodológica, quer sejam nos componentes e conceitos do Plano Diretor, talvez por essas terem tido o valor de paradigmas. Na década de 1970, no entanto, intensificaram-se críticas sobre as bases teóricas e ideológicas dos planos diretores modernistas e dos impactos desses no meio urbano.

A constituição brasileira de 1988, no capítulo que trata de política urbana, determina a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes. A função social da cidade e da propriedade urbana está também vinculada ao Plano Diretor. Sendo esse considerado o instrumento mais abrangente para a intervenção do Estado no espaço urbano. A Constituição reafirma, portanto, a tradição de elaboração de Planos Diretores e de regulação urbanística nas cidades, tornando imprescindível a necessária revisão do instrumento.

²⁰ Criado em 1964 (junto com o Banco Nacional de Habitação), regulamentado por decreto em 66. Foi o instrumento de investigação do Governo Federal no setor habitacional; elaborador e coordenador da política nacional no campo de planejamento local integrado - estabelecido dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional do governo.

3.1.1 Os planos tradicionais (ou modernistas)

Le Corbusier, principal teórico do urbanismo modernista, ao pretender dar resposta ao estado “caótico” das cidades, classificou as funções urbanas — habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular, e procurou individualizá-las espacialmente, adotando os conceitos de uso e zoneamento. O amplo e significativo conjunto de conceitos e proposições do urbanismo modernista, difundido tanto pela academia quanto pelos profissionais, constituíram a doutrina do urbanismo modernista que se firmou como um paradigma do urbanismo durante décadas.

Alguns dos princípios que nortearam os planos diretores tradicionais (modernistas) nesse período e que lhe conferiram características fundamentais são:

- As previsões feitas para a cidade requerem um comando político único para serem realizadas;
- A programação para a cidade é estabelecida a partir de análises rigorosas feitas por especialistas;
- A cidade deve ser submetida a um plano que determine a estrutura e a localização de cada uma das zonas destinadas a cada uma das funções chave;
- A estrutura espacial da cidade moderna vai promover a reorganização e o bem-estar da sociedade.

No Brasil, esses princípios ou bases conceituais conferiram características básicas aos planos, que em adjetivos críticos e analíticos são, respectivamente: antidemocrático e autoritário, tecnocrata, normativo e regulador, demagogo — baseado no ideário do “Estado de bem-estar” (*welfare state*), sem haver efetivas políticas públicas capazes de amenizar as desigualdades que se agravaram com o rápido crescimento urbano.

Destacamos que os planos modernistas (e mais tarde também funcionalistas) ao buscarem focar o desenho de uma cidade ideal e desejável, desconsideraram a complexa dinâmica das cidades. Assim, a cidade

idealizada não traspassou ao real, ao contrário, sua influência agravou desigualdades. Uma das principais críticas direcionadas aos planos diretores os apontam como instrumentos segregadores sócio-espaciais.

Como regulação para as políticas urbanas preconizadas, os planos tradicionais não apresentam instrumentos capazes de abranger a variedade de fatores que atuam no meio urbano-territorial (em espaços fragmentados estruturalmente). Complementando essa questão temos ainda um outro aspecto a considerar, apontado por Villaça²¹ quando comenta que as cidades têm problemas muito mais por falta de investimentos do que por falta de planos e que "os planos diretores estão desligados da realidade política e social".

Ao longo de sua existência o SERFHAU promoveu e orientou a elaboração dos planos sobre influência do modelo modernista. Difundiu planos-modelos que padronizavam normas em distintos locais, defendendo preceitos considerados autoritários que reduziam, entre outros, a integração multidisciplinar a um problema apenas técnico. Posteriormente esses planos foram muito criticados e considerados como entraves pouco operacionais, demasiados setORIZADOS (decorrentes diretamente dos esquemas metodológicos recomendados pelo SERFHAU) e geralmente não condiziam com a realidade local. Esta avaliação mostra claramente a natureza técnica dos planos diretores tradicionais, fechados para uma discussão ampliada, tanto por decorrência dos conceitos e métodos que utilizavam, quanto pela terminologia e linguagem que apresentavam.

ROLNIK (1998), entre outros autores, pondera a insustentabilidade da evolução do quadro que se apresenta às regiões metropolitanas, e ainda ao futuro das pequenas e médias cidades brasileiras, que têm nos planos diretores normativos sua lei base de política urbana. O grande crescimento da cidade informal, que se consolida, torna díspar da realidade as determinações dos planos diretores. Esses planos têm origem no planejamento tradicional, e ainda mantêm características de um modelo estático e autoritário, profundamente tecnocrático-normativo. A *demárche* desse modelo de

²¹ VILLAÇA *abud* PORTELLA (2000).

planejamento não desqualifica, no entanto, sua importância e ainda necessária análise, nem a contemporaneidade de muitos conceitos normativos e regulatórios desses planos, dos quais os novos modelos de planejamento em geral não se desvinculam, mas reavaliam em relação a novas práticas.

MARICATO²² defende que “a crítica não impede de enxergar que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades [...]; mas é preciso reconhecer que a cidade oculta é um subproduto dele”. Também, muitas das críticas imputadas aos planos tradicionais poderiam ser divididas com as administrações públicas que por muitas vezes foram omissas em relação ao monitoramento do desenvolvimento urbano, não promovendo mecanismos compensatórios em regiões com poucas condições de habitabilidade e que, em alguns casos, permitiram a corrupção ou foram negligentes em relação à alocação dos recursos públicos. As políticas públicas apresentavam pouco empenho em regular a reprodução do espaço urbano nas questões das disparidades urbano-ambientais. E ainda, os planos diretores tradicionais têm suas bases conceituais em sociedades bastante diferentes estruturalmente que as cidades brasileiras onde os planos foram aplicados (com pouquíssima ou nenhuma adequação teórico conceitual).

Os novos planos diretores parecem estar voltando-se muito mais à institucionalização de um processo de gestão do planejamento urbano local. No qual sejam consideradas a dinâmica urbana e a multiplicidade de agentes em sua produção e reprodução. Planos Diretores mais preparados a intervir, a orientar e a monitorar que a restringir ou normatizar.

4. Novos discursos e práticas na área do planejamento urbano

Antes de encerrarmos essa etapa de revisão de alguns antecedentes pertinentes ao desenvolvimento do trabalho (assumindo termos nos permitido

²² In: ARANTES, O; MARICATO, E; e VAINER, C. (2000).

reducionismos no trato desses conteúdos), passaremos a comentar sobre três novas temáticas do planejamento urbano, que vêm sendo inseridas na pauta de discussão dos planejadores urbanos. Faremos referência ao discurso do desenvolvimento urbano sustentável, ao marketing urbano e ao desenvolvimento urbano estratégico, por estarem intimamente relacionados ao tema em análise.

4.1 Desenvolvimento Urbano Sustentável

Insistentemente a melhor definição e prática para o desenvolvimento urbano sustentável vem sendo perseguida, na mesma medida em que esse ganha distinção de um paradigma ao desenvolvimento (considerado muitas vezes de forma generalizada num discurso pouco consistente). O Relatório Brundtland²³, de 1987, conceitua o desenvolvimento sustentável como sendo: “o desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas próprias”.

Os fundamentos teóricos do desenvolvimento urbano sustentável são matéria de maior relevância para as teorias econômicas que tratam de responder as questões estruturais do desenvolvimento econômico²⁴.

O desenvolvimento sustentável deve cumprir objetivos econômicos, sociais e ambientais. A dimensão ambiental da sustentabilidade assume extrema importância nesse discurso, no sentido de que a sobrevivência do ambiente natural, a longo prazo, será fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Os padrões tradicionais de crescimento econômico estão

²³ A crescente preocupação com o assunto motivou a realização de encontros, promovidos por instituições internacionais, entre outros: as Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente (Estocolmo-1972; Rio de Janeiro-1992); Habitat II (Istambul- 1996), agenda ONG e dos relatórios - Clube de Roma (que começam em 1972) e Brundtland (1987) onde sentaram-se as bases para a elaboração de políticas e ferramentas rumo à sustentabilidade urbana. Multiplicaram-se também, nos últimos anos os movimentos locais em defesa do meio ambiente; a emergência de partidos verdes nas cenas políticas de diversos países europeus e o desenvolvimento de legislações nacionais relativas ao assunto.

²⁴ Essa discussão segue diferentes vertentes, onde segundo defendem alguns autores, nem a teoria do valor-trabalho, nem a teoria neoclássica responde a questão. A teoria termodinâmica, na qual está presente a idéia de ‘tempo irreversível’, parece orientar mais consistentemente a investigação teórica sobre os processos econômicos com base na questão da sustentabilidade.

fortemente vinculados, no entanto, à elevada utilização de recurso natural básico, que induzem a tendências ambientalmente não sustentáveis²⁵ de desenvolvimento econômico.

Ao abordar o planejamento territorial-urbano numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, deve-se considerar uma leitura ambiental do funcionamento dos espaços urbanos²⁶, e a adoção de estratégias e planos (políticas urbanas para a sustentabilidade) para que se possa atingi-lo.

A discussão quanto aos parâmetros de sustentabilidade urbana, e de suas matrizes discursivas²⁷ é extensa. Resumidamente, tomamos como referência para o desenvolvimento urbano sustentável o equilíbrio nas relações entre o ambiente natural e o produzido pelo homem. Mas esse é um equilíbrio difícil e complexo, que requer novas práticas e novas ferramentas de atuação nas relações de apropriação e uso do meio ambiente natural (dos bens renováveis e dos recursos naturais não renováveis) e nas condições básicas e dignas de vida humana. Isso afeta em reorientação nas relações econômicas (norteadas para a racionalidade ambiental), social (adotando princípios de equidade nas políticas sociais), políticas (com gestão comprometida a garantir qualidade ao meio ambiente) e ambientais (garantindo a preservação de ecossistemas).

Nas políticas urbano-ambientais parte considerável dos debates tem foco em como conduzi-las, considerando as bases para um desenvolvimento sustentável²⁸. Os temas centrais dessa discussão, no contexto europeu, estão

²⁵ Entre as conseqüências dessas tendências enfatizam-se: o aumento dos gases responsáveis pelo efeito de estufa na atmosfera; os efeitos do congestionamento e da poluição na qualidade de vida dos habitantes das cidades; o aumento da quantidade de resíduos e de substâncias químicas perigosas no ambiente e as perdas de biodiversidade e de paisagens naturais e culturais.

²⁶ O espaço urbano se coloca no centro da questão ambiental como *locus*, onde se efetiva o impacto da apropriação urbana sobre o ambiente e suas conseqüências.

²⁷ Diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade, entre elas destacam-se as matrizes: da eficiência (propondo um limite quantitativo ao crescimento econômico); da equidade; da auto-suficiência; da ética.

²⁸ SACHS *apud* BRÜSEKE (1994), propôs como princípios básicos a guiar o desenvolvimento: satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação. Posteriormente integrado ao desenvolvimento sustentável.

no controle e efeitos da poluição, na questão do consumo de energia e, ainda na questão da forma urbana, associada à anterior; entre os países em desenvolvimento, somam-se a esses, a preocupação com itens associados a saneamento básico, saúde pública, entre outros.

A questão da forma urbana é considerada como fator condicionante de um sistema urbano sustentável. Estudos revelam que uma cidade mais compacta tende a oferecer melhores padrões de desenvolvimento sustentável. As cidades dispersas (com baixas densidades populacional e fragmentadas) são mais dispendiosas em recursos materiais (geradora de consumo energético e de custos de redes técnicas - água, eletricidade, telefonia; e de serviços públicos muito elevados) e produtoras de poluição e de efeitos nocivos.

As interfaces entre as discussões de planejamento urbano e de desenvolvimento urbano sustentáveis são tantas que demandariam um tratado do planejamento urbano sustentável. Brevemente apontamos algumas questões que visam destacar a importância do tema na reorientação das políticas de planejamento. A cidade sustentável não deve ser, portanto, tema de discurso governamental ou de estratégia com conotações de marketing urbano se não for antes um conceito inerente ao desenvolvimento urbano (econômico, social e ambiental).

4.2 Marketing Urbano

A idéia de que o novo modelo econômico e político traspassa para os governos locais atributos de administradores de cidades em livre mercado — competindo por manter e atrair investimentos; reflete-se em processos que visam demonstrar ou “vitrinar” as qualidades e potencialidades da cidade, o que explica, em termos, a inclusão do chamado marketing urbano²⁹ como um mecanismo usual no planejamento e gestão urbana. O desafio do marketing

²⁹ O conceito de marketing cada vez mais aparece relacionado com a gestão local e não mais unicamente com as empresas privadas. A Europa protagonizou as experiências de Marketing Urbano, como ferramenta da gestão local para enfrentar os atuais e futuros desafios das cidades em promover o seu desenvolvimento (econômico, cultural e social).

urbano, portanto, é fortalecer a capacidade das cidades em adaptarem-se às mudanças do mercado; aproveitar oportunidades de novos investimentos e sustentar as atividades existentes. Além disso, atuar como estratégia de competição entre cidades (como divulgador de potencialidades).

O marketing urbano transforma inovações e projetos urbanos em “produto”, que deve ser lançado no mercado consumidor, buscando adesão social através de artifícios de mídia. A aceitação se dá pela imagem do consenso (numa reprodução acrítica do discurso). Assim, o marketing urbano não está direcionado somente a vender externamente sua mercadoria potencial, mas também em criar uma imagem que fortaleça os vínculos com o lugar, o orgulho cívico (promoção da auto-imagem da cidade), o que é muito útil ao chamado empresariamento urbano.

Planejar e cuidar da imagem da cidade assume um papel importante se considerarmos que essa possa influenciar diretamente no desenvolvimento urbano futuro da cidade³⁰. Investimentos públicos em obras visíveis, sejam de renovação urbana ou de infra-estrutura de ponta, são interessantes do ponto de vista do marketing urbano, pois corroboram a criar um imaginário de progresso e de recuperação econômica.

São requisitos comuns na construção da imagem de uma cidade: ser uma cidade empreendedora, socialmente integrada, que ofereça qualidade de vida, com boa infra-estrutura de acessibilidade e comunicações, com mão-de-obra qualificada, enfim, que apresente um “clima” favorável ao desenvolvimento de novos negócios.

“A imagem urbana construída transforma o imaginário da cidade instalando, ao nível da consciência social, o desejo de uma ‘nova cidade’, sustentando-se na veiculação de uma nova paisagem urbana articulada a um novo imaginário social” (MOURA e KLEINKE, 1999).

Nesse sentido, devemos questionar a reconstrução do imaginário da cidade, quando valorado apenas por potencialidades, escondendo a

³⁰ A idéia defendida é que a imagem é um "capital" importantíssimo para o desenvolvimento da gestão da cidade (imagem externa e imagem interna), podendo constituir-se em apoio (imagem positiva) ou em obstáculo (imagem negativa) para o desenvolvimento econômico, cultural e social de uma cidade.

segregação (espacial, social, econômica) de grande parte da população (alienando-os das forças sociais de indignação), em prol de uma “nova cidade” que não os alcança. “A imagem das grandes cidades brasileiras hoje está fragmentada em ilhas de pobreza absoluta (guetos marginais), com pouca ou nenhuma infra-estrutura e em ilhas com equipamentos e serviços dignos de países desenvolvidos (guetos de elite)”³¹. Uma imagem única (padronizada) de cidade dificilmente será verdadeira enquanto políticas de investimentos não contemplarem a diminuição do grave estado de desequilíbrio de desenvolvimento nas cidades brasileiras. No entanto, o marketing urbano permite a valorização das vantagens endógenas, e sempre que conduzido de forma ética será benéfico para a cidade (ao valorizar interna e externamente suas potencialidades), possibilitando reverter os ganhos em crescimento econômico, social e cultural.

4.3 Desenvolvimento Estratégico Urbano

Um amplo destaque vem sendo dado dentro da área multidisciplinar do planejamento urbano de cidades, a estudos e a análises, empíricas ou não, do planejamento estratégico, que parece surgir com potencial de um novo paradigma ao planejamento urbano de cidades e regiões. As novas tendências de planejamento buscam dar respostas às atuais mudanças na conjuntura econômica-tecnológica, de reflexos sociais e políticos, que estão acontecendo de maneira significativamente rápidas (perda de potencial de algumas regiões e desenvolvimento ou inserção de outras).

Algumas características desse novo urbanismo já vêm sendo apontadas ao longo deste capítulo: marketing urbano, “empreendedorismo” municipal, desenvolvimento sustentável, flexibilização de normas, entre outras. No entanto, o planejamento estratégico parece reunir todas, como um modelo guarda-chuva de intenções e pautas de direcionamentos do planejamento atual.

³¹ ARGILES (2000). Trabalho acadêmico da autora. Propur/Ufrgs, não publicado.

Nosso interesse está em buscar reconhecer as bases conceituais e ideológicas, bem como, as principais características e a proposta metodológica do modelo de planejamento estratégico urbano; tentando entender que interpretação faz da atual conjuntura posta ao planejamento das cidades. Trataremos desse tema em particular no capítulo seguinte.

Para concluir este primeiro capítulo — dos Aspectos Gerais do Desenvolvimento Urbano, devemos retomar que os temas aqui tratados, apesar de bastante relevantes, foram abordados com um nível de generalização (encerrando, assim, amplas e importantes questões em um único capítulo) suficiente a introduzir-nos ao objeto de estudo deste trabalho, que trataremos nos capítulos que seguem.

Capítulo II

O MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO

1. Introdução

O planejamento estratégico, modelo que tem raízes no meio empresarial, surge no panorama dos estudos de planejamento urbano na década de 1980, referenciado em uma série de situações que exigiam mudanças e comprometiam ao *status quo* imperante no planejamento urbano até então, entre as quais citamos: a evolução nos processos econômicos³² e tecnológicos, que acarretaram em modificações nas atitudes sócio-culturais e nas estruturas políticas (exercendo pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento, bem como, das administrações locais em geral); a inserção de uma visão mais abrangente e menos setorializada do planejamento, considerando as inter-relações entre os processos e agentes no meio urbano, levando a um enfoque multidisciplinar e intersetorial do planejamento urbano (tendo em vista, também, a avaliação crítica dos impactos dos planos tradicionais, de ênfase normativa, no urbano).

O planejamento estratégico urbano vem desenvolvendo-se conceitual e metodologicamente de forma significativa ao longo das duas décadas, carregando, no entanto, um certo nível de incertezas e por vezes contradições em suas propostas. Críticas ao modelo ressaltam ser esse essencialmente voltado a desenvolver o potencial econômico local (apesar de dedicar-se — ao menos teoricamente, às questões sociais e à qualidade de vida no meio urbano, como ingredientes necessários a potencializar a questão primordial). Caracteriza-se, também, como um modelo aberto, capaz de inserir

³² A globalização de mercados e a formação de blocos de integração econômica mudaram de certa forma a relação entre o Estado-nação e a cidade, e entre o sistema de cidades. Valorizando, em certa medida, requisitos de competitividade (e em alguns sentidos de rivalidade) entre as cidades.

adequações ou desvios de tendências. Permitindo, assim, que o conteúdo doutrinário não seja estanque, ao contrário, esteja em evolução (sendo revistos os erros de uma primeira geração de planos estratégicos e sendo incorporados os proveitos de novas experiências).

Tomaremos como referencial nessa análise, realizando um recorte ao estudo geral do modelo de planejamento estratégico, as bases conceituais e pressupostos defendidos e divulgados pela Escola Catalã³³, considerando ser essa a de maior influência na América Latina (e em especial, no nosso caso, ao Brasil), através de divulgação (por órgãos financiadores) ou em forma de consultorias.

Considerando, que nesse estudo temos como objetivo averiguar as relações e influências do planejamento estratégico de cidades no atual plano diretor de Porto Alegre (aprovado em dezembro de 1999), propomos, não somente promover uma revisão conceitual e metodológica do planejamento estratégico, mas também ponderar quanto às possibilidades desse em adequar-se ou responder de forma eficaz ao inserir-se em estruturas (econômica, tecnológica, política, social e cultural) adversas àquelas em que originalmente estabeleceram-se suas propostas.

2. Desenvolvimento conceitual e metodológico do planejamento estratégico urbano

2.1 Antecedentes e primeiras experiências

O marco conceitual do planejamento estratégico remonta aos princípios da estratégia militar, que serviram de base à adoção ao meio empresarial³⁴. O planejamento estratégico urbano, enquanto modelo de desenvolvimento, por

³³ Como formadores e principais autores da Escola Catalã de planejamento estratégico, que adotaremos como base ao analisar o Planejamento Estratégico Urbano, estão os espanhóis Jordi Borja e Manuel Castells, seguidos por Manuel de Forn e J. Fernandez Güell (organizador do manual: *Planificación Estratégica de Ciudades*).

³⁴ A aplicação sistemática de estratégias ao meio empresarial surgiu a partir de estudos que definiram conceitos e técnicas para o planejamento empresarial na Harvard Business School, tendo suas primeiras aplicações na década de 1960.

sua vez, teve sua origem conceitual, e de seus instrumentos analíticos/metodológicos na prática empresarial.

O primeiro plano estratégico de cidades foi o de São Francisco nos Estados Unidos em 1982. Ao longo da década os conceitos e técnicas de planejamento estratégico foram sendo experimentados e desenvolvidos em várias outras cidades americanas que aplicaram os planos, entre elas: Nova York, Chicago, Detroit, Dallas e Cleveland. O planejamento estratégico de cidades ganhou divulgação mundial, contudo, a partir da experiência espanhola de Barcelona (1987) que preparou a cidade para os jogos Olímpicos de 1992.

Motivados pelo êxito da experiência barcelonesa, muitas outras cidades espanholas adotaram a aplicação do planejamento estratégico, que nesse período tiveram um caráter fortemente desenvolvimentista — destacados como os mais significativos os de Bilbao Metropolitano, Madrid, Jerez e Cádiz. Uma segunda geração dos planos estratégicos espanhóis apresenta, sobre o ponto de vista técnico, maior consistência metodológica e de instrumentos de análise e melhor articulação com administração pública, entre os órgãos e instrumentos de gestão. Sobressaíram nesse período os planos de Córdoba, Murcia, Valência e a revisão do Plano de Barcelona. A França, Portugal, Holanda, Itália e Inglaterra também começaram, nesse período, a desenvolver experiências exponenciais de planejamento estratégico, aplicado às cidades (de forma mais limitada que a experiência espanhola).

Foi constituído em dezembro de 1993, o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano — CIDEU, tendo como finalidade articular a colaboração técnica e teórica em matéria de planejamento estratégico de cidades entre países Ibero-americanos. Entre as cidades integradas ao CIDEU estão: Santiago de Chile, Tijuana, Cartagena de Índias, Montevideu, La Habana, Bogotá; e no Brasil: Brasília, Belo Horizonte, Fortaleza, Londrina, Natal, Rio de Janeiro e Salvador.

2.2 Definição do termo — planejamento estratégico

O reconhecimento da dependência intelectual do planejamento estratégico de cidades ao planejamento empresarial e desse ao âmbito militar faz pertinente uma breve reflexão quanto às aproximações possíveis de cada um desses aportes ao desenvolvimento estratégico urbano. O termo “estratégia”, no uso militar, pode definir-se como: o processo de hierarquizar e classificar as ações direcionadas em conquistar o objetivo desejado. No meio empresarial caracteriza-se pelo modo sistemático de administrar as mudanças na empresa, onde são definidos objetivos e metas a alcançar, com o propósito de otimizar seu desempenho e competir vantajosamente no mercado. A conotação de “direcionar esforços, objetivando vencer a um obstáculo ou problemática”, quando rebatido ao planejamento urbano lhe confere um novo caráter. O aspecto competitivo e de avaliação de desempenho, posto as definições anteriores também traspassam ao modelo, como forma de adequar o planejamento urbano aos novos desafios que devem ser enfrentados pelas cidades.

O planejamento estratégico de cidades, segundo Güell, pode definir-se como:

“... uma forma sistemática de conduzir as mudanças e criar o melhor futuro possível para uma cidade. Mais especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que define às bases de uma atuação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica a direção de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo” (GÜELL, 1997:54).

A aplicação do termo “planejamento estratégico” às cidades, como foi definido supra, vincula-se à idéia de gerenciar o desenvolvimento da cidade, de diagnosticar suas potencialidades e problemas e buscar direcionar esforços no sentido de abranger uma ampla gama de fatores que possam motivar o desenvolvimento.

O grande questionamento (e onde se centram muitas posições contrárias) está nas aproximações permitidas, pelas bases ideológicas do modelo, entre a estrutura de uma empresa — e os mecanismos desenvolvidos para enfrentar a disputa por mercado; e o complexo fenômeno urbano — onde estão presentes no território construído e natural, questões culturais e estruturas de classes, inter-relacionadas com o modelo econômico-produtivo. As simplificações são conflitantes e perigosas, devido às diferenças de escala e de complexidade dos expoentes (empresa e cidade), bem como, do enfoque dado ao desenvolvimento.

2.3 A determinação de um novo enfoque ao planejamento urbano

A revisão crítica do enfoque tradicional do planejamento (analítico e de longo prazo), aponta que seus instrumentos de política urbana tornaram-se obsoletos num período em que o planejamento urbano deve estar comprometido a responder ao atual dinamismo do entorno sócio-econômico, que consolida nas cidades o palco dos processos de desenvolvimento. Algumas mudanças que assinalam o novo enfoque que o planejamento urbano deve assimilar são:

- Cresce a necessidade de considerar os diversos agentes (públicos e privados) que atuam no âmbito do desenvolvimento econômico nas decisões urbanísticas;
- Os governos locais passam a ter maior poder de gestão, o que corrobora a que as legislações urbanísticas se adaptem mais às peculiaridades de cada região;
- Cresce o peso dos movimentos sociais no urbanismo (no Brasil, com a inclusão de alguns avanços das legislações nesse sentido);
- O processo econômico-produtivo atual tende a acentuar a rivalidade entre as cidades por atrair ou manter atividades econômicas;
- A modernização (informatização e desburocratização) dos procedimentos administrativos facilitam as tomadas de decisões urbanísticas e sua gestão. No mesmo sentido, não se aceita mais que o planejamento e

gestão urbanística sejam domínio de poucos técnicos e atores econômicos. Reivindica-se maior transparência nas decisões.

Com referência ao destacado supra, o quadro a seguir apresenta alguns desses aspectos, de significativa e necessária mudança de enfoque metodológico e de instrumentos de análise do planejamento dito “emergente” em relação ao planejamento “tradicional”.

Enfoque tradicional	Enfoque emergente
Predomínio do produto	Predomínio do processo
Setorial	Integrado e coordenado
Normativo	Estratégico
Orientado a objetivos	Orientado a custos-benefícios
Orientado a oferta urbana	Orientado a demanda urbana
Sujeito aos limites administrativos	Superação dos limites administrativos
Participação aberta	Participação focalizada

Tabela (1) – Fonte: GÜELL, 1997:53

O planejamento estratégico postula assimilar novos enfoques possíveis ao planejamento urbano, não desconsiderando, mas complementando ou evoluindo em relação ao planejamento tradicional. O que busca caracterizar, são as atuais limitações dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano (sem que haja uma necessária revisão e inovação conceitual e prática). O quadro a seguir, apresentado por ACIOLY (2000), sintetiza algumas peculiaridades e diferenças de cada um dos dois processos de planejamento.

Planejamento convencional/ Analítico	Planejamento Estratégico
Especifica metas e objetivos e os traduz em programas de trabalho e num orçamento	Identifica e resolve questões críticas
Assume que as tendências atuais irão continuar no futuro	Avaliação sólida dos contextos interno e externo. Prevê novas tendências/fatos, descontinuidades e surpresas. Clarifica incertezas através de cenários

Resulta numa extrapolação linear do 'presente' e incorpora na definição de metas que representam projeções das tendências atuais	Desenvolve uma visão de sucesso e questiona como esta pode ser alcançada, e direciona mudanças qualitativas no processo
O mais provável 'futuro' é mapeado assim como a seqüência de decisões/ações para alcançá-lo; acaba por se aprisionar em uma tendência caso o futuro não se realize	Orientado a ação! Considera futuros possíveis e enfoca nas implicações das decisões presentes; mantém abertas opções sempre que possível a fim de permitir respostas ágeis à contingências
Enfoca o tamanho, forma e imagem da cidade, região/área metropolitana – planejamento físico	Enfoca questões críticas e emergentes que bloqueiam a produtividade urbana
Processo rígido com caráter centralizador e tecnocrático: causa conflitos com processos políticos que demandam flexibilidade	Processo participativo, ênfase em compreender os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças frente à cidade; é adaptativo às surpresas
Responde às regras e leis, uso do solo, enfoca o controle do crescimento e possui um caráter normativo	Raramente tem um status legal. Representa um contrato social entre agentes do setor público, privado e comunitário
Visão é uma descrição idealizada do 'futuro'! exclui agentes e atores urbanos, confinando-se a poucos papéis/responsabilidades do Governo	Visão envolve agentes, instituições, ações, responsabilidades e mobilização de recursos para ações tangíveis

Tabela (2) – Fonte: ACIOLY, 2000:13

O quadro destaca, resumidamente, alguns aspectos que vínhamos tratando e outros que deverão ser ainda aprofundados. Colabora principalmente para confrontar as diferenças de enfoque entre os modelos de planejamento. Se, da forma que foi pontuado, parece que um deles é falho e o outro perfeito, pode-se ponderar que um é apresentado sobre a visão crítica de um processo que está sendo revisto enquanto que o segundo está sendo proposto e experimentado. Sendo também, uma visão que talvez possa ser contestada em alguns aspectos, ainda ao longo do trabalho.

2.4 Principais características do planejamento estratégico

As características mais significativas do planejamento estratégico de cidades, que vão de encontro aos aspectos anteriormente destacados, são as seguintes:

- A identificação das vantagens competitivas permitirá que sejam adotadas medidas para melhorar a posição de concorrência (apoiando-se nos pontos fortes e atenuando os fracos). Para tanto, o processo de planejamento

deve ser estruturado a partir de diagnósticos interdisciplinares. Os diagnósticos permitem, ainda, esboçar a realidade urbana, não só considerando a dimensão física do território, mas contemplando também a análise sócio-econômica e política da comunidade, podendo com isso concentrar a atenção em temas críticos (sendo de oportunidades ou problemas que enfrenta uma comunidade).

- O planejamento estratégico busca comprometer a sociedade civil e a classe política (ser de caráter plurilegislativo) num projeto de visão a longo prazo, que necessita de tempo e recursos para consolidar-se e que requer a participação de todos os agentes sociais e econômicos de uma comunidade urbana. Constituí-se, assim, num poderoso processo para desenvolver associações significativas entre o setor público e a iniciativa privada. Estando orientado a ação, procura assegurar a viabilidade de suas propostas. Para tanto, necessita de um alto grau de motivação e qualificação da administração pública e uma postura pouco burocrática. Propõe-se promover uma ponte entre os requerimentos legais, relativamente rígidos, e as decisões políticas que demandam flexibilidade de decisão para abordar problemas muito complexos que envolvem um alto grau de incerteza.

2.5 Desafios metodológicos

“O planejamento estratégico de cidades, por ser simples em sua formulação e complexo na sua elaboração e implantação, apresenta riscos e benefícios peculiares, cujo entendimento correto é condição para seu sucesso” (LOPES, 2000:93).

Talvez um dos riscos mais relevantes esteja vinculado à interpretação correta da realidade local. Um planejamento estratégico desassociado das questões fundamentais a serem tratadas estará com suas estratégias comprometidas. Um dos princípios fundamentais do planejamento estratégico, portanto, deve ser o de integrar-se às características e contexto de cada realidade onde se aplique. Isso abre espaço para que esteja sendo sempre rediscutido e apontando novos caminhos, não sendo, assim, um modelo estanque ou fechado.

O processo de formulação de um plano estratégico necessita inicialmente definir uma metodologia que esteja estruturada conceitual e operativamente de maneira a enfrentar e responder alguns desafios metodológicos na elaboração de um Plano, identificados, segundo GÜELL (1997), como sendo:

- As incertezas criadas pelo dinamismo do entorno — um plano estratégico deverá buscar compreender e em certa medida estar aberto e preparado para as “instabilidades sócio-econômicas” e não entendê-las como desvio ocasional ou erros de predições, mas sim, como uma faceta estrutural de um entorno cada vez mais dinâmico e complexo. Sendo importante, para isso, a inclusão de novas técnicas de prospectiva (com o uso de instrumentos mais eficazes e de maior flexibilidade de interpretação) que garantam prognósticos capazes de apontar para uma tendência ou direção, aceitando possíveis desvios.

- A crescente complexidade dos processos urbanos — adotando um “enfoque sistêmico”³⁵ de análise podemos entender a cidade como um complexo ecossistema de partes conectadas que interatuam, enquanto o sistema evolui dinamicamente. As mudanças conjunturais portanto, afetam ao sistema urbano, ou parte desse, necessitando ser assimiladas de maneira que não debilitem o sistema ou gerem crises que comprometam seu desenvolvimento. A visão sistêmica permite descrever e explicar as variadas e complexas relações que se desenvolvem entre os componentes urbanos, com a intenção de ajustar o diagnóstico da cidade e projetar cenários futuros. A figura (1), a seguir, apresenta esquematicamente um sistema funcional urbano.

³⁵ Bertalanffy, na década de 40, destacou o pensamento sistêmico como um movimento científico importante ao desenvolver as noções dos sistemas abertos e da teoria geral dos sistemas. A teoria geral dos sistemas, aplicada aos fenômenos urbanos, adotou um conceito de cidade e território onde esses são concebidos como sistemas funcionais (conjuntos de elementos em interação). Mais recentemente, na década de 1980, estudos desenvolvidos pela chamada escola de Bruxelas (onde estão alguns dos pesquisadores mais difundidos no campo entre eles o físico-químico Ilya Prigogine) adotaram também noções de instabilidade e contingência, assim como a noção de sistemas abertos e complexos (TEORIA Geral dos Sistemas. Disponível em: <http://www.escs.ipl.pt/materias/tgs.ppt>). A principal contribuição dessa linha de pesquisa no que se refere à questão urbana foi o rompimento com a noção tradicional de considerar os sistemas dinâmicos como um encadeamento determinista de causas e efeitos. Contribuindo ao desenvolvimento dos modelos estocásticos utilizados pelos planejadores urbanos.

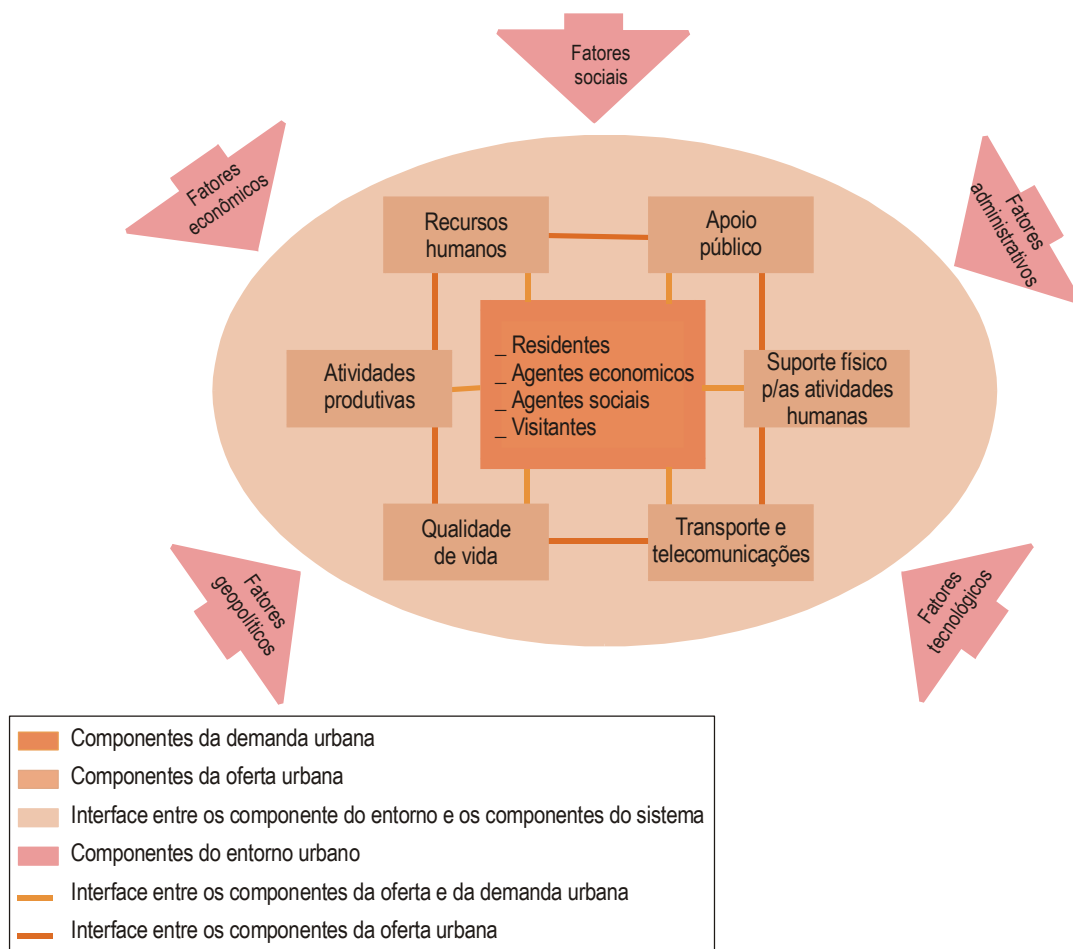


Figura (1) – Esquema de um sistema funcional urbano

- A diversidade de agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano — quanto maior a diversidade de agentes urbanos comprometidos e participantes num processo de tomada de decisões de um plano urbano, mais representativo das reais necessidades locais tenderá a ser o produto dessa discussão. “Um plano estratégico deve ser capaz de dar lugar aos diversos agentes, locais e supralocais, que intervêm nos processos de desenvolvimento urbano e conciliar seus interesses com uma estratégia de futuro para a comunidade” (GUELL, 1997:65). Assim, quanto mais a elaboração e a gestão do plano comprometerem a sociedade, mais verdadeiro em relação aos interesses coletivos ele será. A figura (2), exemplifica os agentes envolvidos no planejamento estratégico de uma cidade.



Figura (2) – Esquema de agentes no planejamento estratégico de cidade. Fonte: GÜELL, 1997:64

3. Propostas de metodologias para o planejamento estratégico de cidades

Considerando que cada cidade estabelece uma dinâmica urbana particular, a escolha da metodologia para um plano estratégico também não deve ser rígida ou pré-determinada. Cada processo deverá adquirir características próprias, constituindo-se num trabalho construído em equipe. Borja e Castells defendem, nesse sentido, que:

“A metodologia de Planejamento Estratégico de Cidades busca uma ampla conjugação social, em um processo de expansão democrática. Busca uma resposta integrada de quais são e onde se encontram os problemas da sociedade, definindo possibilidades concretas de atuação conjunta dos atores públicos e privados, na sua solução” (BORJA e CASTELLS, 1998).

3.1 Metodologia simplificada de planejamento estratégico de cidades

Contemplando ao anteriormente destacado, a metodologia de um plano estratégico de cidades deverá ter uma estrutura clara e lógica, que permita avançar de forma eficaz no processo. Estudaremos uma das mais difundidas atualmente (dentro da Escola Catalã), que contempla sete grandes tarefas

seqüenciais (que não diferem substancialmente de outras que venham sendo aplicadas em cidades latino-americanas), representada na figura (3) e analisada a seguir.

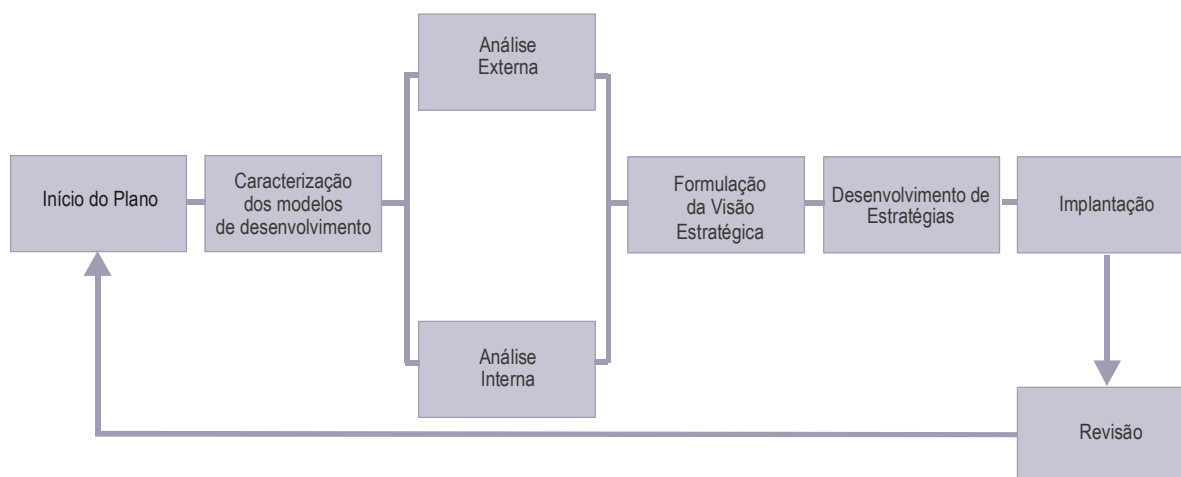


Figura (3) – Fonte: GÜELL, 1997:67

3.1.1. Início do Plano

Tendo assumido a necessidade de formular uma estratégia para guiar as atuações públicas e privadas futuras, deverá buscar-se contar com o esforço e consenso coletivo de aceitação. Tomada a definição por um plano estratégico, são apontadas algumas etapas preliminares: estabelecer as lideranças, envolver os principais agentes sociais e econômicos, estruturar um modelo organizacional e estabelecer uma política de divulgação dos objetivos do plano. LOPES (2000) chama essa etapa de “Patrocinadores”, isso é, a busca por parceiros, estabelecendo o rol de agentes envolvidos, que serão os patrocinadores do Plano. O comprometimento dos patrocinadores, segundo ele, permitirá a definição dos recursos financeiros disponíveis para elaboração do Plano, bem como, os recursos humanos e físicos que poderão ser mobilizados nas diversas etapas do trabalho.

- Estabelecer as lideranças

O grau de acerto na escolha dos responsáveis por conduzir o início do processo influenciará no nível de envolvimento dos agentes sociais e econômicos no processo de planejamento.

A iniciativa do plano não necessariamente parte das administrações públicas. Nos planos americanos (USA), por exemplo, é freqüente que a iniciativa nasça entre empresários ou associações de cidadãos. Enquanto, nas experiências européias é mais comum que a iniciativa parta da administração pública. Em qualquer dos casos, posteriormente devem integrar-se ao processo setores público, privado e comunidade em geral.

- Envolvimento de agentes

O processo de planejamento deve ser capaz de mobilizar e envolver o conjunto de agentes³⁶ públicos ou privados, estabelecendo um consenso entre as necessidades e interesses potencialmente conflituosos que compõem a dinâmica urbana.

- Estrutura do modelo organizacional

Inicia-se, conjuntamente nessa fase, uma série de etapas logísticas, tais como: a fixação de um espaço temporal e geográfico, a estimativa de um orçamento, a provisão de recursos humanos e materiais para sua realização, desenvolvimento de um programa de trabalho detalhado e o desenho do modelo organizacional.

O modelo organizacional expressa a fórmula para conduzir o processo de planejamento e conquistar o consenso, de que depende o êxito do plano. Aconselha-se a criação de uma estrutura flexível que integre aos participantes mais significativos, em função das necessidades das diversas fases do processo de planejamento.

Alguns requisitos organizativos se repetem praticamente em todos os casos, ainda que com diferentes intensidades. São eles: participação mista dos setores público e privado; participação de diversos níveis governamentais; estrutura de organização dual técnico-política.

³⁶ Considerados como agentes ou “atores” no processo de planejamento urbano: políticos e gestores públicos; empresários; sindicatos; associações profissionais e associação de bairros e de moradores.

Uma proposta de estrutura organizacional básica, de planejamento estratégico de uma cidade deverá compreender aos seguintes órgãos:

a) Conselho do plano — É o órgão que representa a base social e política da comunidade, que impulsiona e legitima a elaboração e implantação do plano. Carrega as funções de examinar e aprovar o resultado das diversas fases do plano, supervisionar o seguimento das estratégias formuladas e promover a cooperação entre o setor público e o privado;

b) Comitê executivo — Constitui o órgão executivo do plano com uma clara primazia do componente político sobre o técnico. Responsável por ordenar a realização dos trabalhos, debater as análises obtidas e apresentar as conclusões frente ao Conselho do Plano.

c) Secretaria Técnica — É o órgão de apoio técnico do plano que garante a realização do trabalho. Pode estar constituída por consultores externos ou por técnicos do organismo público que tenham impulsionado o processo.

d) Grupos de trabalho — Tem por objetivo analisar os temas críticos, fixar as metas e os projetos estratégicos e desenvolver as estratégias. Os grupos de trabalho incorporam tanto participantes vindos das empresas públicas e privadas que desenham um claro protagonismo em relação aos temas analisados, como especialistas que podem cooperar nos debates com suas experiências e conhecimentos. Cada grupo conta com um presidente, que supervisiona os informes técnicos, os debates e as conclusões finais de cada fase.

e) Acessória especializada e comitês de controle — São utilizados em alguns casos, para assegurar a consistência e qualidade das análises e conclusões emitidas ao longo do processo.

f) Comissões de participação cidadã — Buscam articular a participação da comunidade no processo, possibilitando a reunião de opiniões e demandas da população, assim como a transmissão dos resultados do plano à população interessada.

- Política de comunicação

De uma boa política de comunicação depende a divulgação do processo e as conquistas em um Plano estratégico. Tem como objetivo potencializar a

participação cidadã na elaboração do Plano estratégico, possibilitando aos cidadãos a oportunidade de terem um papel ativo nas decisões de políticas públicas. LOPES (1998) enfatiza que a comunicação deverá focalizar dois níveis: interno ou externo de abrangência. Sendo que o interno é o conjunto de todos os cidadãos, objetivo ideal do processo e o externo são todos os atores que têm uma influência ou um relacionamento direto com a cidade.

A política de comunicação deve trabalhar a favor do consenso social e político sobre os problemas da comunidade e as ações estratégicas para alcançar o desenvolvimento futuro, criando um certo nível de compromisso social com sua implantação. Para isso deverá divulgar amplamente o conteúdo e os resultados do processo de planejamento entre os principais agentes sócio-econômicos, instituições públicas e privadas, empresas e cidadãos em geral, envolvendo no processo de divulgação do plano diversos meios de comunicação da cidade (revistas, jornais, folhetos, rádio televisão, correio e publicações).

3.1.2. Caracterização dos modelos de desenvolvimento

A caracterização dos modelos de desenvolvimento físico, econômico e social da cidade que inicia um processo de planejamento estratégico é de grande importância para o reconhecimento do padrão de desenvolvimento que a conduziu a situação atual e servem de referência aos diagnósticos posteriores. Sendo, também, subsídio para a definição de metas de desenvolvimento coerentes com as características da cidade.

Os requerimentos de “competitividade” e “habitabilidade” elaborados a partir do material documental das análises dos modelos físicos, sociais e econômicos, expressam as condições que devem satisfazer uma cidade para ser competitiva e habitável, desde o ponto de vista econômico e social respectivamente, no sistema de cidades a que pertence.

Ainda que não seja necessário analisarmos a cada um dos modelos de desenvolvimento (que caberia a um trabalho a parte), destacamos os dois vetores básicos de atuação dos modelos econômicos (pela importância que assumem no modelo de desenvolvimento proposto), que são: as estratégias

públicas de desenvolvimento (de caráter endógeno ou exógeno)³⁷ e as estratégias empresariais.

3.1.3. Análise externa

Os acontecimentos externos que afetam de certa forma a cidade mas que estão fora de seu controle, devem ser avaliados no processo de elaboração de um plano estratégico, na medida em que possam representar oportunidades e ou ameaças para o desenvolvimento da cidade.

O planejamento estratégico defende que, através do grau de oportunidade e de ameaças a que uma cidade esteja sujeita, pode ser possível avaliar o grau de atratividade dessa cidade.

- Análise do entorno

Permite que sejam identificadas as macro-tendências exógenas a cidade que possam vir a afetar seu desenvolvimento sócio-econômico e assim antecipar-se, estabelecendo estratégias que as considerem. As tendências podem ser de caráter estrutural (mudanças a longo prazo) e conjunturais (mudanças a curto prazo). As tendências de caráter estrutural são as que mais interessam a uma análise estratégica.

- Análise da demanda

“As demandas, promovidas tanto por agentes econômicos como por agentes sociais devem ser contempladas, adequada e equilibradamente, ao longo do processo de planejamento; sendo ao contrário, a cidade configurará uma oferta que não responda as necessidades do mercado e de seus habitantes” (GUELL, 1997: 132).

Constituem a “demanda urbana”, entendendo a cidade como um complexo sistema urbano: residentes, empresas, instituições, investimentos e

³⁷ Às políticas de desenvolvimento econômico caracterizam-se por ser: do tipo “endógeno” — baseada na promoção de iniciativas locais e com recursos locais para obter benefícios a comunidade; ou do tipo “exógeno” — que está orientada a atração de recursos externos para o desenvolvimento local. Nesse último caso, as iniciativas e o controle dos recursos estão, em sua maior parte, fora do âmbito local.

turistas³⁸. Portanto, as exigências impostas pelos agentes econômicos ou pelos habitantes da cidade caracterizam-se nas demandas urbanas. Os critérios de localização das empresas consideram atualmente fatores como: a qualificação e a produtividade dos recursos humanos, a existência de centros de pesquisa próximos e uma boa qualidade de vida. São crescentes, também, as exigências dos habitantes da cidade (cidadãos em geral, classe patronal, sindicatos, instituições públicas e movimentos sociais) nas reivindicações por melhorias na qualidade de vida coletiva e de participação nas decisões públicas, bem como, de maior transparência nas administrações.

- Análise de competidores

Esse tipo de análise busca identificar como se posiciona uma aglomeração urbana frente a outras, tomando como base critérios de competitividade³⁹, e como se articulam em sua área de influência. A análise urbana de competidores⁴⁰ permite que se estabeleça: a definição do sistema de cidades e a determinação da hierarquia urbana; a avaliação das vantagens comparativas e competitivas da cidade e a partir daí, a identificação de oportunidades e ameaças as quais a cidade estará mais sujeita.

3.1.4. Análise interna

O objetivo da análise interna é detectar os aspectos fracos e fortes de cada um dos “componentes da oferta do sistema funcional urbano”, tendo como referências os componentes de competitividade e habitabilidade. Essa

³⁸ Em alguns lugares os turistas sustentam economias nacionais, constituindo, nesses casos, mais um grande segmento da demanda. O crescimento da economia de serviços tende a reforçar esse potencial.

³⁹ Segundo KOTLER *abud* GUELL (1997:141), “os competidores se classificam em: competidores superiores, equivalentes ou fracos”.

⁴⁰ Na análise urbana de competidores usa-se três conceitos básicos intimamente unidos entre si: Sistemas de cidades — defini-se por um conjunto de assentamentos urbanos dentro de um determinado território. A identificação e classificação das funções urbanas permitem estabelecer a ordem hierárquica que caracteriza o funcionamento do sistema; Eixos de desenvolvimento — pode-se descrever como um sistema policêntrico de cidades, contendo várias metrópoles complementarias entre si; Centralidades — pode-se definir como a capacidade que tem uma cidade de impulsionar atividades complexas, importantes e singulares, assim como de dar serviços a sua área de influências.

análise deverá levar em conta as tendências do entorno (econômico, social e político), as exigências da demanda e o posicionamento dos competidores. Por envolver um grande número de agentes econômicos e sociais, a análise da oferta urbana é uma tarefa complexa. Um bom diagnóstico, no entanto, possibilita confiabilidade de dados ao processo do plano estratégico, sendo um importante referencial para determinar o posicionamento atual da cidade (e comparativo para diagnósticos futuros).

- Componentes básicos da oferta urbana

Os componentes básicos da oferta urbana que costumam ser de maior interesse às análises em um plano estratégico, são referentes: à formação e qualificação profissional; à estrutura social; à base econômica; aos sistemas de transporte; aos sistemas de telecomunicações; à qualidade de vida e ao apoio público.

3.1.5. **Formulação da visão estratégica**

A formulação da visão estratégica de uma cidade deverá considerar, além do exercício de construção dos cenários e da identificação dos temas críticos, os seguintes passos referenciais:

Definição dos princípios — o princípio básico do planejamento estratégico invariavelmente será promover uma cidade que seja competitiva desde o ponto de vista econômico e habitável desde à ótica social;

Responder as questões chaves — Baseado nos cenários estudados e nas premissas do planejamento estratégico, desenvolver uma série de perguntas que respondam que tipo de futuro e desenvolvimento busca-se alcançar; se os recursos do desenvolvimento econômico serão do tipo endógeno ou exógeno; que papel terá a administração local no desenvolvimento sócio-econômico da cidade; que política desenvolver em prol das melhorias na qualidade de vida, entre outras;

O consenso possível - A visão estratégica deverá ser amplamente discutida entre a comunidade local, resultando em um consenso entre os agentes sociais e econômicos da comunidade. A questão não é simples, e na

maioria das vezes, se buscará conciliar visões estratégicas dispares e contraditórias, através de um projeto global que seja coerente.

A partir da definição do modelo de cidade desejada, será possível identificar os desajustes entre a visão desejada e a realidade existente, e também, aqueles temas que são fundamentais para o desenvolvimento sócio-econômico da cidade e que devem estar integrados ao plano estratégico. Esses serão considerados como os “objetivos centrais” a serem priorizados pelas de linhas de atuação estratégica.

- Desenho dos cenários

As diferentes estratégias de um Plano, relativas ao desenvolvimento físico, econômico e social da cidade, representam as prioridades que desejamos concretizar no futuro, nas quais serão canalizados os esforços, expectativas e recursos. A projeção de cenários futuros permite estabelecer as diferentes combinações possíveis que as mudanças do entorno (econômico, político, social e tecnológico) podem tomar.

Os métodos e técnicas de desenho de cenário são variados (e alguns bastante complexos). Entre eles podemos destacar o Método Delphi, o Método de Impactos Cruzados, Método de Análise Estrutural e o Método de Jogos de Atores⁴¹. A escolha de uma técnica adequada que contemple as necessidades

⁴¹ O Método Delphi – desenvolvido em 1950, caracteriza-se como um método para estruturar o processo de comunicação grupal, de modo que permita a um grupo de indivíduos tratar com problemas complexos. O método surge do reconhecimento da superioridade do juízo de um grupo sobre o juízo individual. O objetivo deste método está em obter o maior consenso possível na opinião de um grupo de especialistas (em anonimato) por meio de uma série de questionários intensivos (perguntas individuais), aos quais se intercala uma retro-alimentação controlada.

Método de Impactos Cruzados – caracterizado por um conjunto de técnicas que avaliam as mudanças nas probabilidades de aparição de um grupo de fatos/episódios. A hipótese básica do método consiste em que as probabilidades elementares têm em conta, ainda que de maneira incompleta, a inter-relações entre os fatos.

Método de Análise Estrutural – tem como objetivo por em destaque a estrutura das relações entre variáveis qualitativas, quantitativas ou não, que caracterizam um sistema funcional. Este método oferece a possibilidade de descrever um sistema mediante o uso de uma matriz que interconecta todos os componentes do sistema, permitindo estudar essas relações e identificar as variáveis essenciais.

Análise do jogo de atores – essenciais para por em evidência os desafios estratégicos e as perguntas chaves para determinar um futuro provável (resultados e conseqüências). Os atores do sistema estudado em um exercício de prospectiva dispõem de um grau de liberdade, que podem exercer através de ações estratégicas para alcançar os objetivos que foram fixados e realizar seu projeto.

prospectivas para um plano estratégico deverá seguir basicamente as seguintes etapas: delimitação do fenômeno a ser analisado; identificação das variáveis chaves; geração de cenários e eleição de cenários finais; avaliação das implicações e retroalimentação dos resultados.

- Identificação de temas críticos

Os temas críticos são os motivadores dos processos de mudanças e se manifestam mais diretamente sobre os componentes da oferta urbana do que sobre os de demanda. Para determinar os problemas críticos propõe-se determinar os requisitos impostos pela visão estratégica e cruzá-los com as análises de competitividade e habitabilidade, as disparidades indicarão as áreas onde devem ser concentrados esforços.

3.1.6. Desenvolvimento de estratégias

Baseado na visão da cidade desejada definem-se as estratégias possíveis para aumentar a competitividade e habitabilidade da cidade, desenvolvem-se os programas de atuação e de elaboração de um plano de ação.

As estratégias supõem a criação de uma consciência coletiva sobre os grandes desafios que a cidade deve enfrentar. O apoio dos agentes sociais e econômicos dependerá do consenso e da consciência da importância da implantação de uma estratégia, que são fundamentais para ao seu bom desempenho. Todo processo de formulação, avaliação e priorização das estratégias, considerando os indicadores de impacto positivo ou das sinergias que um determinado projeto possa produzir, devem demandar estudos e estrutura de elaboração cuidadosos. Não evoliaremos no processo operativo⁴² de elaboração das estratégias nesse estudo. Devemos, no entanto, explicitar

⁴² O processo operativo de formulação de estratégias poderá desenvolver-se de diversas maneiras. Tendo como base estrutural as seguintes partes: configuração de grupos de trabalho; definição de metas e projetos preliminares; envolvimento dos agentes envolvidos na implantação das estratégias e especialistas no tema; informe técnico; retorno aos grupos de trabalho; avaliação e priorização de estratégias.

que não bastará desenvolver um bom produto técnico, se esse não estiver acompanhado de um processo participativo que envolva os agentes implicados na implantação das estratégias desde sua formulação.

- As estratégias mais correntes

As análises dos Planos Estratégicos já desenvolvidas mostram a existência de uma série de estratégias (resultantes do cruzamento, de cada um dos temas críticos que a cidade apresenta, suas análises externa e interna) recorrentes na maioria das cidades em que foram desenvolvidos os planos. Segue alguns exemplos:

- Estratégias para formação dos recursos humanos;
- Estratégias para a criação de emprego;
- Estratégias para a modernização dos setores produtivos;
- Estratégias para a criação de infra-estruturas produtivas;
- Estratégias para o desenvolvimento dos sistemas de transportes;
- Estratégias para a difusão dos sistemas de telecomunicações;
- Estratégias para os produtos imobiliários;
- Estratégias para a transformação da administração pública;
- Estratégias para a promoção da imagem no exterior.

Também podem ser encontradas estratégias mais amplas, dirigindo-se a direcionamento de setores, exemplificaremos com as estratégias do plano estratégico de Rosário/Argentina (1998):

- Estratégia: A cidade do trabalho;
- Estratégia: A cidade das oportunidades;
- Estratégia: A cidade da integração.

- Elaboração de programas de atuação e do plano de ação

O “programa de atuação” deve descrever as ações necessárias para implantar uma estratégia. Os comitês de trabalho devem ser tantos quantos forem os programas de ação a serem desenvolvidos, funcionando como pequenos grupos de trabalho que dão apoio aos programas. O passo seguinte corresponde ao “plano de ação”, que engloba, ordena e hierarquiza os

programas de atuação. Segundo GUELL (1997:212) um plano de ação deve contemplar como produto final os seguintes aspectos:

- Hierarquização de ações segundo seu calendário de execução: ações de curto, médio e longo prazo;
- Seleção de ações de lançamento imediato;
- Identificação de ações chaves ou motrizes a respeito das demais;
- Diferenciação entre as ações estratégicas que correspondam a setores específicos e aqueles do tipo horizontal ou intersetorial;
- Estimativa de um orçamento global para a totalidade das ações propostas no Plano Estratégico.

3.1.7. Implantação

Terminada a fase de elaboração (de definição e desenvolvimento das estratégias), inicia-se a fase de implementação e posteriormente de monitoramento (avaliação e/ou revisão) do plano. Para evitar que o plano se torne um esforço participativo pontual e sim um verdadeiro processo de transformação estratégica da cidade, deve-se focalizar uma atenção especial a divulgação do plano — através dos instrumentos de comunicação.

A etapa de implantação de um plano não é simples, existem muitos entraves relativos às resistências a mudanças, que oferecem os sistemas urbanos. A implantação de algumas propostas necessita de tempo, além de grandes negociações. O setor público também costuma apresentar dificuldades de implementação dos processos de planejamento, ocasionando por vezes muitas imperfeições, que comprometem o desempenho dos planos.

3.2 Metodologia Desenvolvida de Planejamento Estratégico de Cidades

O fluxograma apresentado na figura (4) apresenta o desenvolvimento mais detalhado das etapas de elaboração de um plano estratégico e a identificação de alguns “retornos” para revisar e retroalimentar as conclusões e estratégias que vão surgindo durante o processo.

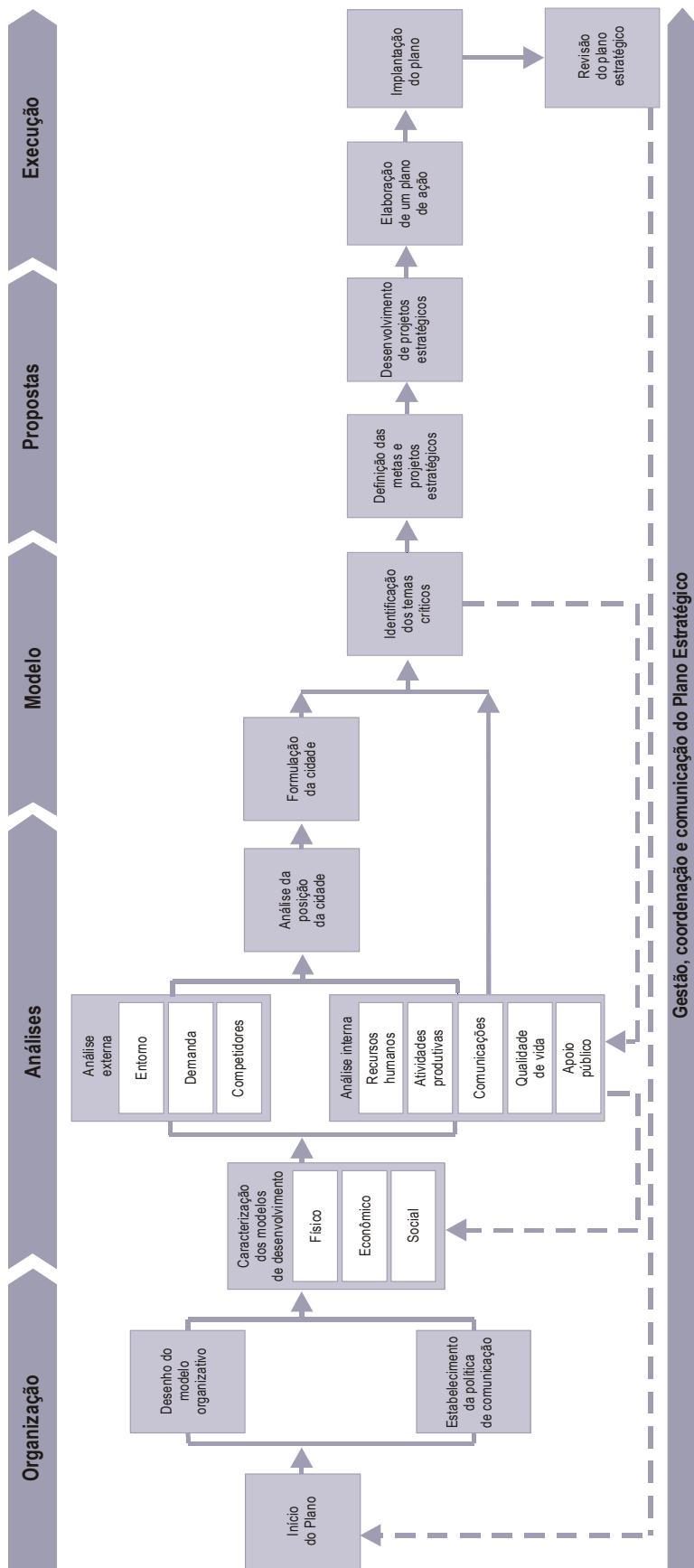


Figura (4) - Metodologia Desenvolvida de Planejamnto Estratégico de Cidades
 Fonte: GÜELL, 1997:69.

Ainda que tenhamos exposto todo um processo e reflexão metodológica, necessários à formulação de um plano estratégico de cidades, devemos reiterar que essas devem ser metodologias propostas, mas que cada cidade deve buscar desenvolver seu próprio e singular processo, bem como, as técnicas e métodos de planejamento estratégico adotadas devem corresponder às condições e necessidades de cada caso, não devendo ser esse um processo dogmático e inflexível. O produto deverá ser o resultado de trabalho em equipe, onde os diversos interesses que compõem a comunidade estejam representados, e as potencialidades da cidade sejam incentivadas pelas estratégias.

O processo sobre o qual fizemos a revisão metodológica permite-nos, ainda, constatar alguns aspectos já explícitos do modelo. O planejamento estratégico caracteriza-se como um plano de ação, que permite a flexibilidade de decisões e monitoramento constante. Não é, no entanto uma lei que regule a política urbana no município, devendo manter a necessária coerência com essa, sem, de qualquer forma, desconsiderá-la. Definem-se claramente como planos voltados a buscar promover o desenvolvimento econômico local, contando para isso com o envolvimento das partes envolvidas na produção da cidade, em que certamente o setor empresarial e de investidores tem um peso destacado. A metodologia de elaboração do plano, apesar de bastante estruturada (e da qual depende a formulação de estratégias acertadas) terá, seguramente, uma importância menor do que os necessários esforços para sua implementação (que consta de atuações integradas a longo prazo). A comunicação interna (de grande importância durante todo o processo) e externa devem assumir um importante papel, para que o plano deslanche (não havendo, assim, apenas uma motivação inicial por parte dos envolvidos economicamente).

Em relação aos desajustes estruturais e à questão da precariedade em que vive a maior parte da população (ao menos nas grandes cidades latino-americanas) o conteúdo teórico-conceitual do planejamento estratégico não aponta caminhos que estejam além de buscar a equidade social a partir dos ganhos com o desenvolvimento econômico, na busca de melhorar a qualidade de vida — tendo como ênfase, ser essa necessária para uma cidade mais competitiva. Está claro também, que sendo o plano um processo aberto,

dependerá da dinâmica de cada caso estudar mais aprofundadamente as estratégias que possam alcançar uma melhor distribuição dos investimentos; garantir fundos para aplicação em áreas de riscos, em habitação de interesse social, em cursos profissionalizantes, enfim, em mecanismos compensatórios possíveis para viabilizar uma estratégia de promoção, também, de uma cidade mais justa.

4. Desafios e críticas do modelo no Brasil

Os comprometimentos, em esfera local, com a dinâmica que assume o desenvolvimento urbano frente às mudanças econômicas-produtivas crescentes, que de diferentes maneiras e dimensões o afetam, tendem a intensificar-se. HARVEY (1994:247) refere-se às questões locais do desenvolvimento quando expressa que:

“...o livre fluxo do capital na superfície terrestre, [...] põe uma forte ênfase nas qualidades particulares dos espaços para os quais o capital pode ser atraído. O encolhimento do espaço que faz diversas comunidades do globo competirem entre si implica estratégias competitivas localizadas e um sentido ampliado de consciência daquilo que torna um lugar especial e lhe dá vantagem competitiva. Essa espécie de reação confia muito mais na identificação do lugar, na construção e indicação de suas qualidades ímpares num mundo cada vez mais homogêneo, mas fragmentado”.

A sentença acima reafirma o quanto as novas relações de crescimento potencializam-se no âmbito local. Para as cidades de países em vias de desenvolvimento (ou econômico-tecnológico periféricos), e em especial às cidades brasileiras, essa questão representa necessariamente um repensar da filosofia do planejamento urbano e uma nova postura de gestão urbana que implique em reestruturação administrativa.

Esse contexto de reestruturação anteriormente destacado se reflete em redefinição de papéis, nas relações entre o Estado e os municípios, entre o poder público e o setor privado, entre gestões baseadas em instrumentos normativos ou estratégicos e flexíveis. Em muitos aspectos, em resposta a esse perfil, ingressa na América Latina, no início dos anos 1990, afluência pelo aval de organismos internacionais (Agência Habitat das Nações Unidas, PNDU,

Banco Mundial, BID) e por consultores e divulgadores de renome (Jorge Borja, Manuel Castells, Nuno Portas), o modelo de planejamento estratégico de cidade (estudado neste capítulo).

Borja, ao comentar os processos de democratização política e de descentralização do Estado na América Latina, destaca que esses revalorizam o papel das cidades e dos governos locais. Aponta, no entanto alguns desafios postos às cidades latino-americanas nesse processo (em relação às européias e norte-americanas):

“Certamente, o crescimento demográfico, a extensão da cidade não legal, o peso da marginalidade social, o déficit de infra-estrutura moderna e a fraqueza dos governos locais são elementos quantitativos bastante diferentes. [...] É provável que questões decisivas que devem ser hoje enfrentadas pelas cidades latino-americanas venham a ser abordadas e resolvidas com os atores urbanos: articulação de agentes públicos e privados; criação de espaços públicos qualificados; reconstrução da cultura cívica; reforma político-administrativa para tornar mais eficientes e mais participativos os governos locais e, sobretudo, modernização da infra-estrutura urbana (serviços públicos, comunicações e áreas empresariais).

...Entende-se a cidade não só como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político/sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente e confere identidade coletiva a seus habitantes, tendo um valor de troca com o exterior) que se transforma num campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época. Citemos três:

- necessidade de encontrar respostas integradas e não-setoriais para os problemas de emprego, educação, cultura, moradia, transportes etc.
- estabelecimento de compromissos público-privados entre as necessidades do crescimento econômico e as do meio ambiente;
- configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e promovam a organização dos grupos sociais.

Essa relação na cidade tende a concretizar-se na definição de um projeto de futuro ou plano estratégico □ fruto de acordo entre os principais atores públicos e privados. Além das colombianas Bogotá, Medellín e Cartagena, outras cidades latino-americanas têm trilhado esse caminho ou anunciam sua intenção em fazê-lo: Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife (Brasil) Santiago, Concepción (Chile), Córdoba e Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai) e Caracas (Venezuela)” (BORJA, 1996:85).

O texto de Borja (supra) sintetiza de forma “simples” os enormes problemas (sociais, econômicos e políticos) que as cidades latino-americanas apresentam e caracteriza a postura que o autor adota (e que é coincidente com

o discurso oficial dos consultores de planejamento estratégico) ao defender explicitamente que as soluções e respostas para o caminho do desenvolvimento estão na “cidade”, sendo que essas devem organizar-se para tal (pelo convencimento consensual de crise, parcerias público-privadas e reforma administrativa, entre as citadas). Porto Alegre é citada no texto entre as cidades que estariam demonstrando interesse por estudos na área do planejamento estratégico (isso em 1996). No capítulo a seguir estaremos analisando questões referentes ao planejamento urbano da cidade, ao analisarmos o atual plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental (nesse período ainda em fase de elaboração) poderemos, então, comprovar se essa intenção se consumou.

Tendo estudado, neste capítulo, matéria referente ao planejamento estratégico de cidades (origens, metodologia, principais características e propostas), queremos considerar agora a necessidade de releitura do modelo ao ser inserido em realidades estruturalmente diversas, das quais originalmente foi proposto e teve méritos reconhecidos. Muitas das críticas feitas ao modelo de planejamento tradicional versam nesse sentido, de não terem considerado suficientemente as diferentes realidades em que se inseriram.

O texto de Borja, como já foi comentado, explicitou algumas das diferenças estruturais (sociais, econômicas e políticas) na aplicação do modelo em países em desenvolvimento. Tendo que Borja, Castells, Forn e outros autores defendem justamente o planejamento estratégico como um modelo que focaliza combater as “crises” e entendendo que nos países sul-americanos a escala dessas crises seja mais ampla, devemos ponderar se esse seria da mesma maneira eficaz, ou se ao contrário poderia agravar, em alguns aspectos, esses problemas. Nos propomos a refletir sobre alguns pontos:

a) Enquanto os planos tradicionais apresentavam problemas relativos aos diagnósticos, abrangentes, mas pouco flexíveis ao longo do tempo de atuação dos planos. O modelo de planejamento estratégico se propõe aberto (com monitoramento e revisões previstas) e estruturado sob diagnósticos, o que permite o reconhecimento da realidade local, necessários ao propor

estratégias de atuação. Assim sendo, deverá ser um plano que referencie as características locais (desde que o peso dado à questão econômica não as polarize).

b) Ideologicamente, o modelo assume ser necessária a participação de todos os agentes da cidade no processo do plano estratégico e a conscientização da população em relação às suas necessidades, para que estejam todos envolvidos em um “projeto de cidade”. A visão única, porém, pode ser perigosa em relação à manipulação social perante alguns interesses. Dito isso, não estamos indo contra aos processos participativos, apenas alertando quanto aos riscos dos consensos impositivos.

Se por um lado a fragilidade de nossa estrutura sócio-cultural compromete a intervenção qualificada (que esteja pouco sujeita a ser cerceada pelo discurso do consenso ou pacto social, e sim propositiva e contestadora quando houver divergência de posições) nos processos de planejamento participativos, por outro o processo poderá servir de base para a indução à cidadania participativa.

c) O planejamento estratégico requer uma administração local bem estruturada, capaz de gerir um processo de planejamento aberto, com normas flexíveis e em que muitas das decisões serão negociadas. As estruturas administrativas, pelo menos em se tratando de Brasil, na maioria dos casos, são profundamente comprometidas com uma estrutura burocrática e normativa, muito pouco automatizada e articulada entre setores. Isso representa um entrave principalmente para a implementação do plano.

Destacamos, das ponderações anteriores, como sendo dois os grandes problemas relativos à implantação do planejamento estratégico nas cidades sul-americanas, que divergem estruturalmente das situações em que foram propostos originalmente: as estruturas social e econômica.

- As cidades brasileiras apresentam um tecido social radicalmente fragmentado com enormes injustiças sociais. Esses desajustes comprometem a estrutura social e tornam o espaço urbano o palco de seus enfrentamentos.

Um projeto de desenvolvimento, profunda e verdadeiramente comprometido com a realidade urbana brasileira, necessitaria de ênfase na

potencialidade social (mecanismos de acesso à infra-estrutura básica, moradia e formação), em projetos que promovam a inclusão social. A participação coletiva proposta no planejamento estratégico não será representativa se o projeto for segregador. Se as bases do desenvolvimento proposto não alcançarem a população em geral, centralizando esforços no potencial econômico, sem repasse à comunidade local que não consegue inserir-se no modelo de desenvolvimento econômico proposto, promoverá apenas um “pseudo-desenvolvimento” — agravando as desigualdades e aumentando a classe dos marginalizados. A consciência de crise, requisito posto como essencial ao engajamento popular para um projeto estratégico, é inerente à maior parte da população de nossas cidades.

- As grandes cidades brasileiras, em geral, tiveram um período de crescimento acelerado em um processo de desenvolvimento econômico instável. Somos hoje um enorme país urbano, que necessita conquistar mercados para ser saudável economicamente. As prioridades da competitividade empresarial exigem novos critérios de localização e de funcionamento no mercado (qualificação em mão-de-obra especializada, infraestrutura de ponta, qualidade de vida e proximidade a pólos tecnológicos) como fatores de atratividade. A flexibilização e a globalização abriram mercados e tendem à desespacialização da economia. Nesse contexto, a busca das cidades por tornarem-se competitivas pode ter custos sociais muito altos.

O discurso de BORJA (1996:82), nesse sentido, descreve os cinco desafios, que segundo ele, as grandes cidades devem enfrentar:

“Nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando capacidade de reagir a eles poderão ser competitivas, inserir-se nos espaços econômicos globais e garantir a sua população o bem estar mínimos, necessário à consolidação da convivência democrática. Reagir a esses desafios requer um projeto de cidade. Elaborá-lo implica poder encontrar apoio em diversos elementos”.

Ora, ao perseguir os critérios de inserção econômica (cataliticamente globalizado), do argumento, supra citado, remetemo-nos a uma integração pragmática na nova dinâmica de desenvolvimento econômico mundial.

Considerando que haja um certo encadeamento entre os cinco desafios citados e que o foco do discurso esteja dado em alavancar um processo de inclusão econômica (no mercado globalizado) que se dê a partir de um planejamento estratégico, reside aí a maioria das críticas ao modelo, ou seja, considerar sobre maneira o desenvolvimento econômico em detrimento das questões sociais. A grande crise social (que enfrenta os países latino-americanos, em especial o Brasil) aparentemente está colocada em plano secundário, exceto na medida em que comprometa a “competitividade”. Introduzimos, assim, a discussão das principais críticas destinadas ao modelo:

a) As aproximações propostas pelo modelo entre o funcionamento de uma cidade e o de uma empresa (ponderando as devidas diferenças de escalas e de complexidade de atores que atuam), mesmo considerando que os desafios que as cidades e as grandes empresas (multinacionais) devem enfrentar sejam de mesma ordem (globalização de mercados, formação de blocos econômicos, fronteiras transparentes, entre outros), propor que a gestão da cidade busque inspirações na prática empresarial é contestável em relação aos valores simbólicos que as cidades congregam.

Os teóricos do planejamento estratégico chegam a defender que: “las grandes ciudades son las multinacionales del siglo XXI” (BORJA e CASTELLS, 1998), num discurso que tem eco entre muitos dirigentes políticos europeus. Essa apologia tem bases nas relações de competitividade, produtividade, flexibilidade e autonomia de decisões em relação ao Estado-Nação, sobre tudo de solvência econômica, que parece, estará cada vez mais ao encargo das cidades no futuro.

b) Como consequência do novo papel que as cidades tendem a desempenhar, sendo gestoras de seu desenvolvimento, as administrações públicas buscam assumir um caráter “desenvolvimentista” – com base teórica na economia neo-liberal. A essas necessárias qualidades de empreendedores dos governos locais, HARVEY (1996) denominou como “empresariamento da gestão urbana”.

SANCHES (1999) argumenta que este modelo de gestão empreendedora (que tem como meta prioritária à busca de novos

investimentos) compromete o modelo anterior de gestão redistributiva da alocação dos recursos no espaço das cidades. Entende-se essa tendência como particularmente grave para as cidades brasileiras marcadas pelas profundas diferenças sócio-espaciais.

c) As propostas de parcerias entre os setores público e privado e de flexibilização de normas podem ser também questionáveis. Os interesses de quem serão privilegiados, da iniciativa privada (com interesses capitalistas) ou do bem público (carente de investimentos). Se bem equacionados (com mecanismos que favoreçam retornos em investimentos estruturantes) esses podem sim, somarem-se em parcerias, com ganhos para ambos. Porém, os cuidados para que não haja privilégios deverão estar sempre presentes (principalmente no que se refere às contrapartidas do poder público em infra-estrutura que privilegiem a instalações de novos negócios privados em detrimento de infra-estrutura básica para regiões sem atendimento).

d) Em muitos discursos o modelo de planejamento estratégico aparece como pretensamente apolítico, em prol de um pacto, de um projeto único por desenvolvimento e inserção econômica. Esse parece ser um discurso perigoso, pois busca uniformizar o conflito, tirar a força do questionamento, da diversidade, o que compromete a cidadania em sua essência, de defender e englobar diferentes ideais.

e) A centralização da problemática na competitividade urbana transforma em mecanismo de gestão urbana corrente à venda de imagem urbana (real, construída ou idealizada). Assim, cada vez mais o marketing urbano impõe-se como uma parte determinante do processo de planejamento e gestão da cidade, tendo como foco não somente captar interesses externos, como também efeitos internos, que colaborem com a construção de uma adesão social a um modelo de gestão.

Quanto aos efeitos da construção de uma identidade entre os cidadãos com a “imagem de marca” da cidade, podemos admitir que isso “os têm levado a aceitar com maior facilidade os transtornos ou sacrifícios em sua vida cotidiana apesar de que em muitos casos seja possível identificar os custos

sociais derivados das remodelações urbanas, o que permitiria chegar a caracterizar uma modernização seletiva ou excludente” SANCHES (1999:13)⁴³.

Carlos Vainer, Fernanda Sanchez , Otilia Arantes e Rose Compans, são alguns dos autores que vêm produzindo estudos críticos, dentro da esfera das análises ponderadas à realidade brasileira, ou destacando pontos perigosos e discutíveis, quanto à aplicabilidade do modelo de planejamento estratégico urbano em nossas cidades, apontando discrepância na forma como vem sendo tratado. As cidades de Curitiba e do Rio de Janeiro são bastante referenciadas entre as experiências brasileiras do “novo urbanismo” com diferentes ênfases e destaques. Relativo a cidade de Curitiba, SANCHES (1999) comenta que as transformações urbanas (na década de 1990) deixaram de ser estruturais e passaram a ser mais fragmentadas, centradas em obras urbanísticas de construção de parques temáticos, novos centros culturais e áreas de lazer. Ressaltando a grande ênfase dada a criação de uma “imagem de cidade” que é absorvida interna e externamente e que compromete grandes investimentos públicos. COMPANS (*abud* SÁNCHEZ, 1999) avalia que “embora os planos estratégicos apresentem também blocos de ações voltadas para questões de emprego, moradia, qualidade de vida e democratização da Administração Pública, [...] a implementação das ações propostas demonstra que, no conjunto das estratégias, algumas acabam sendo consideradas ‘mais estratégicas’ “. No caso do Rio de Janeiro, VAINER (1999) ressalta que a grave questão social da cidade aparece no diagnóstico do plano estratégico entre os problemas, como “entorno social” relevante, que influencia consideravelmente nas decisões relativas à atratividade da cidade. No mesmo sentido do que argumenta Compans, no Rio de Janeiro a maioria das estratégias com maior grau de implementação atendem às exigências do setor privado⁴⁴.

Na linha do que foi comentado por Sanches (*supra* citado), em relação à Curitiba, destaca-se uma forte ênfase nas novas políticas urbanas para se

⁴³ Esse argumento está fundamentado em estudos de cidades que vêm aplicando o planejamento estratégico há algum tempo (no caso da citação acima se refere à cidade de Curitiba).

⁴⁴ São as estratégias referentes à melhoria das condições de acessibilidade e à criação de áreas de atrativo econômico e empresarial, como o Teleporto, a recuperação e privatização da Via Dutra, e a ampliação do terminal de cargas do Aeroporto do Galeão.

desenvolverem projetos urbanos pontuais de revitalização urbana ou de criação de novos espaços como forma de melhorar a imagem urbana. Muitos desses projetos são viabilizados por “parcerias” entre setores público e privado. Esta é uma tendência, no entanto, que não se verifica apenas em cidades que aplicam o modelo de planejamento estratégico.

Não trataremos, nesta análise, das características, impactos sucessos e problemas de planos estratégicos desenvolvidos em outros países (entre eles o plano de Barcelona, tão usado como modelo ou crítica no Brasil) por entender que os parâmetros para a análise seriam outros (que demandariam um trabalho de pesquisa a parte). Foge, também, ao objetivo deste trabalho a análise das experiências brasileiras já implementadas (devido à proximidade temporal da maioria das experiências e dos ajustes e mudanças conceituais que vem sofrendo em diferentes práticas).

À guisa de conclusão, concordamos que muito dos problemas dos planos estão relacionados a falhas na fase de implantação, sendo apenas utilizados como marketing político municipal. Em outras, as etapas seguintes de retro-alimentação e revisões constantes, necessárias a estabelecer-se um processo de planejamento contínuo não acontecem, limitando as estratégias a projetos pontuais e fechados. Na maioria das vezes, no entanto, os processos de elaboração e articulação do plano parecem ter conduzido ao debate das questões urbanas (entre os setores públicos e privados e parte da população envolvida) propiciando avanços, principalmente, na gestão municipal.

Como aspectos positivos do modelo, destacaríamos as propostas de inovação na gestão pública, com maior flexibilização da normatização (valorizando processos de negociação); o processo participativo que deve ser instaurado, permitindo maior transparência nas decisões; a valorização dos aspectos endógenos e reunir potencial para, a longo prazo, melhorar a infraestrutura e a qualidade de vida urbana (quando contemplar mecanismo de distribuição equilibrada dos fatores de crescimento). Entre os aspectos negativos, o mais significativo talvez seja seu caráter segregador, por estar sendo vinculado a uma postura de “cidade excludente, cidade empresa e

competitiva” (devido ao grande destaque que dedica a promoção econômica). Como pontos perigosos, apontamos, entre outros, as questões ambientais (relacionadas à má condução da flexibilização das normas).

Ainda como conclusão deste capítulo, ponderamos que apesar de reconhecer pontos de conflito (apontados nesse trabalho), não desaconselhamos ou rejeitamos um possível bom desempenho do planejamento estratégico para cidades de países em desenvolvimento, muito pelo contrário, esses países devem e necessitam buscar alternativas e vias que conduzam ao desenvolvimento desejado. Mas, consideramos que não há mais espaço para modelos de planejamento pragmáticos, que as experiências devem ser absorvidas e recriadas conforme as necessidades de cada local. Neste caso, o modelo de planejamento estratégico poderá ser referencial, desde que garanta que o crescimento se dê da maneira mais equilibrada possível e que busque a via da sustentabilidade, no sentido mais amplo do termo (social, econômico, político, cultural e ambiental).

Capítulo III

ANÁLISE DOS ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE – PDDUA

1. Introdução

A análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental — PDDUA estará direcionada a apontar as bases teórico-conceituais presentes no plano, a metodologia desenvolvida, algumas características do processo que o motivou e sua integração às atuais conjunturas de desenvolvimento.

A elaboração do plano desencadeou um longo e interessante processo de envolvimento de diferentes segmentos participativos (comunidade civil e organizada e órgãos públicos) que apontaram diretrizes para o desenvolvimento da cidade. O plano diretor ganhou novas características, entre as quais a expressa preocupação ambiental e assume um papel gestor nos direcionamentos das políticas de desenvolvimento.

As avaliações indicam que cada vez mais as cidades devem emergir como protagonistas de seu desenvolvimento. Nesse sentido, um plano bem articulado e atualizado às novas práticas urbanas poderá ser relevante como gerenciador da atuação administrativa. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental — Lei n° 434 de 1999, que estudaremos a seguir, deve também ser lido através da conjuntura local na qual se insere.

2. Planos de Porto Alegre: Breve Análise dos Antecedentes

2.1 Considerações acerca da evolução dos planos diretores de Porto Alegre

Porto Alegre, assim como muitas cidades brasileiras, passou por um processo de crescimento populacional bastante acelerado, coincidindo com o início do período de industrialização do Estado. Metade de sua área construída foi edificada nos últimos 30 anos e o restante, ao longo de um processo de quase 200 anos⁴⁵. O que resultou em uma necessária evolução dos planos diretores enquanto instrumento da administração pública para a intervenção no espaço urbano.

O urbanismo em Porto Alegre, nesses quase 90 anos de história, teve incumbências, preocupações e área de abrangência dos planos urbanos variáveis. De planos de saneamentos e de vias e circulação aos atuais planos foram incorporados novos objetivos e práticas, diversificando sua base instrumental. No entanto, a institucionalização dos planos diretores como instrumentos tecnicamente elaborados com a pretensão de atuar como disciplinadores frente à complexa dinâmica urbana esteve sempre perdendo para as transformações da cidade real, exigindo transformações e adaptações nos modelos de planos.

A trajetória dos planos porto-alegrenses expressa uma crescente preocupação com o planejamento urbano da cidade, resultando na elaboração de uma série de planos urbanos⁴⁶:

a) 1914 - O Plano Geral de Melhoramentos e Embelezamento (ou Plano Moreira Maciel) representou o início da preocupação com o planejamento da cidade. O plano tinha um caráter predominantemente viário, mas manifestava também preocupação com o embelezamento e a higiene da cidade. Alguns preceitos do urbanismo positivistas podem ser reconhecidos no trabalho, assim como, estudos e análises desenvolvidas por especialistas em outros países (que foram aceitas como válidas para Porto Alegre).

⁴⁵ Conforme dados da Secretaria Planejamento de Municipal.

⁴⁶ As dissertações de mestrado do Propur de Paul Nygaard (1995) e mais recentemente de Tereza Albano (1999), apresentam boas abordagens sobre o assunto, apresentado aqui de forma resumida.

b) 1938 - As propostas de Arnaldo Gladosch reduziram-se a uma legislação que dispunha sobre recuos e alinhamentos, em detrimento da concepção geral. Gladosch mostrou sua adesão aos preceitos do urbanismo modernista e foi um defensor do Plano Diretor como instrumento da administração capaz de orientar o desenvolvimento futuro da cidade.

c) 1951 – Inicia-se a elaboração de um Anteprojeto de plano, no qual, os urbanistas Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro, fundamentados em extensa pesquisa urbana e na metodologia de planejamento mais avançada da época, formularam graficamente o que o futuro plano deveria conter em termos de zonas e localizações para a cidade. O “Anteprojeto” foi uma proposta pautada integralmente nos princípios da Carta de Atenas.

d) 1959 – Lei 2046/59 do Plano Diretor. Considerado o primeiro plano legalmente constituído de Porto Alegre, representou um marco de grande importância para o planejamento da cidade, efetivando como lei o Anteprojeto elaborado por Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro.

e) 1961 – Proposta de revisão da Lei de Zoneamentos pelo Conselho do Plano Diretor, ratificada pela Lei n. 2330/61, que abrangeu a 1/6 do território. No texto introdutório do Plano Diretor estava colocado que com ele seria possível “disciplinar o crescimento, zonear as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a migração do homem do campo, organizando a zona rural para uma mais lógica exploração das zonas agrícolas” (PORTO ALEGRE, 1964: 11). O plano considerava que seria o instrumento adequado para tanto, por apoiar-se em “princípios realmente técnicos”.

Foi criado o “Fundo do Plano Diretor”, que segundo prioridades anualmente organizadas pelo Conselho do Plano Diretor, distribuía os recursos financeiros às necessidades de implementação de obras.

f) 1964, 1967 e 1972 – Nesses anos, o Plano Diretor estendeu sua abrangência no território municipal.

g) 1979 - Aprovação da Lei Complementar 43 (1º PDDU) que enfim, dispôs sobre todo o território municipal. Reuniu as discussões e estudos sobre a cidade de Porto Alegre e seu planejamento nesse período.

2.2 Características do 1º PDDU

O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU esteve em atuação entre 1979 e 1999, sofrendo diversas alterações ao longo desse processo ao buscar adequar-se a novas situações, chegando a um estágio de demasiada incompatibilidade com a cidade real, que se desenvolveu ao longo desse período, tornando-se premente sua reavaliação e posterior substituição.

O 1º PDDU foi o primeiro plano do Município a abranger todo território municipal, passando a um planejamento mais integrado. O plano, de caráter normativo e tecnocrático incorporou à doutrina de planejamento modernista (baseado nos preceitos da Carta de Atenas), característico da década de 1970. Sofreu influências do regime político do período. Pretendia ser despolitizado ao adotar uma postura técnico-científica. Refletiu-se, porém em um plano autoritário (especialmente em relação às determinações quanto ao reordenamento do espaço físico). Sua estrutura normativa pretendia alcançar uma cidade idealizada, adotando, no entanto, uma postura contraditória de que o problema social foge da alçada do planejamento.

O Plano Diretor adotou os novos conceitos e entendimentos técnicos do período em que foi proposto, incorporando na discussão urbanística de nível municipal a questão regional (com base no Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre, que fora concluído 1973). O plano resultou de um trabalho realizado principalmente por técnicos da prefeitura Municipal, que elaboraram uma proposta física para cidade (um pré-plano urbanístico elaborado a partir de um conjunto de relatórios e propostas setoriais) e com a participação de algumas entidades, entre as quais o Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN. O plano não contou com participação popular no processo de elaboração, por entendimento de que esse não era um reclame da sociedade.

O 1º PDDU propôs um sistema permanente de planejamento⁴⁷ para fazer frente, como salientava o plano, à “dinâmica inerente à evolução da cidade”⁴⁸. Estruturou-se sobre um amplo modelo espacial, que dividiu a cidade em “Unidades Territoriais” de planejamento, interligadas por uma rede viária convenientemente hierarquizada e classificada. No nível das “Unidades Territoriais” seriam acompanhados e resolvidos os problemas da população, assegurando uma avaliação permanente (estatística e urbanística) do grau de carência em termos de equipamentos, definidos por padrões e indicadores de quantificação de fatos urbanos (número de pessoas, área de praças, número de salas de aula, etc.) pesquisados de forma exclusivamente objetiva e técnica, desvinculada da questão social.

Na exposição de motivos do 1º PDDU (PORTO ALEGRE, 1979), as proposições demonstram o caráter técnico que fundamentou o plano ao definirem que o plano urbano é o melhor instrumento de ação para solucionar os problemas, alcançar o progresso da cidade e construir uma “proposta de cidade” a partir da integração interdisciplinar de conhecimentos especializados, capazes de identificar, quantificar e diagnosticar os problemas urbanos, propondo medidas de atuação e soluções para esses.

O 1º PDDU tornou-se uma lei desatualizada frente ao crescimento da cidade informal; dos problemas do Conselho do Plano Diretor em discutir os rumos do planejamento de forma integrada com a sociedade, como era seu papel; dos contínuos conflitos entre visões setoriais que deveriam ser complementares e dificuldades crescentes para a aprovação de projetos. Isto, somado às constantes alterações que atendiam casos pontuais, deram outra configuração as suas intenções originais, gerando uma legislação excessivamente complexa (o que se agravou após a revisão de 1987).

⁴⁷ O sistema não se efetivou conforme esperado, por não haver sido devidamente complementado a sua organização e detalhamento, o que impediu de atingir alguns de seus objetivos.

⁴⁸ PORTO ALEGRE (1979).

2.3 Considerações conjunturais de relevância ao atual Plano

Muitos são os aspectos que interatuam e afetam o espaço urbano e alguns, como foi apontado anteriormente, devem ser considerados relevantes na discussão acerca dos instrumentos de planejamento e gestão. Pretendemos identificar aspectos conjunturais de caráter local⁴⁹ que possam ter influenciado na construção do processo, que se desenvolveu em prol da revisão do plano diretor.

Porto Alegre tem em torno de 1.360.000 habitantes que, somados a região metropolitana alcança a 3.200.000 habitantes (censo 2000)⁵⁰. Atualmente as taxas de crescimento populacional na capital tendem a equilibrar-se, enquanto a região metropolitana continua crescendo. Ao longo dos vinte anos em que vigorou o 1º PDDU, no entanto, a cidade modificou-se intensamente (caracterizando um período de crescimento acelerado), acentuando os problemas e desequilíbrios do crescimento urbano. A expansão da cidade informal, as pressões sociais por reformas urbana e fundiária, as tendências de crescimento econômico (da capital concentrando setores de serviço e a região metropolitana no setor de produção), entre outros, somaram ao chamamento por mudanças no plano diretor. Tal responsabilidade não pode ser delegada unicamente ao plano diretor da cidade, mas revela as fragilidades do modelo que foi paradigmático que necessitava ser revisto e incorporar novas variáveis.

Porto Alegre teve como base administrativa ao processo de projeto de elaboração do plano diretor a seqüência de administrações do Partido dos Trabalhadores no governo do município, que iniciou em 1989 e que deve manter-se pelo menos até 2004. Essa seqüência de administrações de um mesmo partido é uma vantagem por dar continuidade ao processo de implantação do plano, como o foi enquanto projeto. As mudanças promovidas no âmbito da administração municipal nos últimos anos fazem parte de um

⁴⁹ No Capítulo I foram apontados aspectos conjunturais de abrangência global, regional e local, mas não específicos.

⁵⁰ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000).

compromisso político assumido pela administração popular⁵¹ em buscar maior transparência e participação democrática nas decisões e direcionamentos da gestão, tendo como exemplo o Orçamento Participativo⁵². O novo plano diretor, portanto, soma-se a um conjunto de reformas administrativas e de forma de governar que vem sendo implantado em Porto Alegre, não significando, portanto, a reformulação isolada de um único instrumento de gestão pública.

O Plano Diretor necessitava compatibilizar-se às Constituições Federal (1988) e Estadual (1989) e a Lei Orgânica Municipal (1990), todas posteriores ao 1º PDDU (1979), bem como, ser coerente aos aspectos políticos, institucionais, econômicos e sociais que comprometem e delegam, atualmente, mais responsabilidades aos governos locais em seu desenvolvimento.

O reconhecimento da complexidade da dinâmica urbana (que absorvem processos conjunturais) não permitia mais estancar a discussão em instrumentos estáticos de planejamento. O atual Plano (1999) referencia essa questão ao considerar as relações conjunturais, destacando que “O planejamento se insere atualmente, em um processo dinâmico, retroalimentado e aberto, a ser continuamente reavaliado e readequado às novas realidades que surgem” (PDDUA, 1999)⁵³.

3. Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA

3.1 As iniciativas de elaboração do projeto Plano

As enormes transformações pelas quais passou a cidade no período de vigência do 1º PDDU (comentado anteriormente) resultaram ao então Plano, transformar-se em um confuso somar de leis complementares (devido às

⁵¹ Em Porto Alegre, a denominação “administração popular”, está vinculada ao período de administração petista na cidade que faz parte de um projeto político do Partido dos Trabalhadores considerado o “o jeito petista de governar”.

⁵² O Orçamento Participativo – OP, além de fazer do orçamento um plano eficiente, capaz de inverter prioridades, propicia fóruns onde noções de direito à cidadania e de consciência do bem público e coletivo podem ser desenvolvidas.

⁵³ O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental será assim nomeado quando citado no texto, para facilitar a leitura. Em Referência Bibliográfica: PORTO ALEGRE (1999).

sucessivas alterações) que o tornaram bastante desacreditado e distante das reais necessidades de atuação do Plano.

Na Lei Orgânica do Município (1990), no que se refere ao desenvolvimento urbano e ambiental está determinado que:

“O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é peça fundamental da gestão do Município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos...” (PORTO ALEGRE, 1990).⁵⁴

A necessária inter-relação entre as duas Leis tornava imperativa, conforme posto, à reavaliação e à reestruturação do instrumento plano diretor.

Somente em 1993, quando se criou o projeto “Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte”⁵⁵, já no segundo mandato da administração petista na capital, a Prefeitura Municipal deu início ao que seria um amplo e longo processo de discussão sobre a cidade, em que foram promovidos diversos eventos, além de dois Congressos da Cidade – 1993 e 1995.

3.2 O processo

O processo do projeto do plano diretor protagonizou um extenso material de documentação e de divulgação (desde as primeiras etapas até sua versão final) em geral produzidos pela Secretaria do Planejamento Municipal⁵⁶. Esse material serve de consulta e referencial à busca de informações das diferentes partes dos trabalhos. Muitos dos dados apresentados nesta análise tiveram essa fonte, bem como, do argumento das justificativas do próprio Plano.

⁵⁴ Título V - “Do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente”, Art.211 da Lei Orgânica do Município.

⁵⁵ Instituído no dia 4 de janeiro de 1993, pelo prefeito Tarso Genro. Sua montagem e estruturação acarretaram, ainda, em dois meses de preparação, sendo que o lançamento do projeto ocorreu durante a Semana de Porto Alegre em 26 de março de 1993. O projeto teve uma duração de 5 anos e estima-se que sua Coordenação Geral tenha participado em cerca de 100 reuniões nesse período.

⁵⁶ O “Cidade Constituinte” contou com um “Projeto de Comunicação” responsável por grande parte do material divulgado, sistematizado no documento “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor” (PORTO ALEGRE, 2000), não publicado.

Como parte do Projeto “Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, durante o ano de 1993 instaurou-se um aprofundado debate sobre o futuro de Porto Alegre, do qual participaram governo e sociedade civil (população em geral e organizada), palestrantes nacionais e internacionais, mobilizados em discutir ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade alicerçado num projeto participativo⁵⁷. O projeto ambicionava atingir todos os setores sociais, de maneira a elevar a consciência política e social da cidadania. Ampliar o conceito de planejamento urbano, partindo de suas relações com aspectos econômicos, sociais e culturais.

O Cidade Constituinte adotou a seguinte estrutura na organização dos trabalhos⁵⁸:

a) Coordenação Executiva – Responsável pelo monitoramento cotidiano do processo e articulação dos grupos de trabalho, estava a cargo da Prefeitura;

b) Coordenação Geral – A coordenação ficou a cargo da Secretaria do Planejamento Municipal⁵⁹, formada por 27 entidades. Reunia-se duas vezes ao mês para tirar diretrizes e orientações para o andamento do “Cidade Constituinte”;

c) Quatro Grupos de Trabalho⁶⁰ – Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, Financiamento da Cidade e Desenvolvimento Econômico. Envolveram quase 2000 pessoas (entre Julho e Dezembro de 1993), no processo de elaboração e organização de propostas.

O I Congresso da Cidade, em Dezembro de 1993, resultou na aprovação de 224 propostas⁶¹ (dentre diretrizes, programas, recomendações para discussões, projetos e ações) para o desenvolvimento futuro da cidade, que

⁵⁷ Em 1996, o Cidade Constituinte teve sua importância reconhecida nacionalmente quando a Fundação Getúlio Vargas selecionou o projeto como um dos 20 melhores do país, entre 630 inscritos no Concurso Nacional de Gestão Pública e Cidadania.

⁵⁸ Definidos no Regimento Interno do Cidade Constituinte.

⁵⁹ Tendo como Coordenador Geral o Secretário Newton Burmeister.

⁶⁰ Também chamado de “eixos temáticos”.

⁶¹ Boa parte do produto final apresentado no I° Congresso da Cidade era fruto de trabalhos que já vinham sendo realizados pelos setores do governo mais envolvidos no processo, apesar das importantes contribuições de outros participantes.

foram posteriormente agrupadas em nove eixos⁶²: cidade com gestão democrática; descentralizada; que combate as desigualdades e a exclusão social; que promove as qualidades de vida e do ambiente; culturalmente rica e diversificada; atrativa e competitiva; que articula a parceria público/privado; com estratégia para se financiar e articulada à Região Metropolitana.

Em 1994, feito um balanço das ações do primeiro ano do Cidade Constituinte, surgiu a definição pela prioritária reformulação da legislação urbanística de Porto Alegre⁶³. Entre 1994 e 1995 o processo de discussão intensificou-se, sendo criados quatro novos grupos temáticos de trabalho, no âmbito da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM): Planos Regionais, Gestão e Sistema de Planejamento, Estrutura Urbana e Subsídios para a Política Habitacional. O produto desses grupos resultou em diversos “temários” (Planos Regionais, Gestão e Sistema de Planejamento, Avaliação da Capacidade de Adensamento, Circulação e Transporte, Policentralidade e Zoneamento de Usos, Dispositivos de Controle das Edificações, Patrimônio Ambiental e Subsídios para a Política Habitacional)⁶⁴, nos quais foram aprofundados os trabalhos. A dinâmica de trabalho adotada buscou estabelecer um amplo processo de discussão com a sociedade sobre os principais aspectos a serem reavaliados. Foi realizado, ainda em 1995, um “Seminário de Compatibilização” em que resultou a criação de uma Comissão de Sistematização, que tinha o objetivo de aprofundar temas apontados no Seminário e propostas para a elaboração e simplificação do Plano. O processo contou ainda com uma consultoria técnica que atuou em especial nos aspectos

⁶² Os nove eixos são também identificados como “diretrizes de atuação do projeto”.

⁶³ A disputa política entre o segmento ligado à construção civil e os segmentos ligados à reforma urbana, bem como, os novos instrumentos urbanísticos (de iniciativa do Executivo) aprovados no I Congresso da Cidade visando assegurar a Função Social da Propriedade (Solo Criado e IPTU progressivo no tempo) e a nova lei do parcelamento do solo (criando a possibilidade do loteamento popular), foram sinalizações importantes da mobilização social pela reforma do PDDU.

⁶⁴ O documento “Temários para a reformulação do Plano Diretor”, indicando os principais eixos que deveriam ser abordados durante o processo, foi apresentado durante uma Audiência Pública que contou com a presença de diversas entidades e associações (PORTO ALEGRE, 2000).

de coordenação metodológica e orientação conceitual. A consultoria esteve a cargo da Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais — FLACAM⁶⁵.

Em Dezembro de 1995, no II Congresso da Cidade, foram apresentados e discutidos os resultados dos trabalhos elaborados nos Grupos de Trabalho e posteriormente sistematizados, que estabeleceram as bases do novo Plano Diretor. Algumas questões foram entendidas como prontas para serem encaminhadas à Câmara de Vereadores para apreciação, enquanto que outras deveriam ser retomadas e aprofundadas. Após, seguiu-se uma etapa de divulgação do conteúdo do Plano através de palestras, reuniões, seminários de compatibilização, apresentações públicas e oficinas.

A sistematização do projeto esteve a cargo da Secretaria do Planejamento Municipal, com consultorias da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e seus programas de Pós-Graduação, e da Faculdade Latina Americana de Ciências Ambientais (FLACAM), que estruturaram o então chamado 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Essa primeira versão apresentada em setembro de 1996 à Câmara de Vereadores esteve submetida à análise da Assessoria Técnica, instituída pelo Poder Legislativo, que elaborou um relatório onde destacou alguns pontos de conflito (dentre eles a questão da morfologia das edificações e dos dispositivos de controle). Ao retornar à Secretaria do Planejamento Municipal, de março a setembro de 1997, o texto foi rediscutido na busca de promover ajustes na proposta, com base em pareceres e opiniões de entidades, movimentos sociais e da própria Assessoria da Câmara de Vereadores, O Projeto de Lei foi entregue formalmente ao Poder Legislativo em novembro do mesmo ano.

O trabalho de análise na Câmara exigiu a dedicação dos vereadores, em especial da Comissão Especial, que foi constituída por relatores, para cada

⁶⁵ Vinculada à Fundação CEPA (Centros de Estudos e Projetação Ambiental) de La Plata, Argentina. Um contrato assinado entre a Fundação CEPA e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1996, assegurou a participação de seus técnicos até dezembro de 1998 (com consultoria a distância e em visitas periódicas — 2 técnicos, duas vezes ao mês com permanência de 3 dias em cada visita.

uma das partes do Plano ("Desenvolvimento Urbano Ambiental", "Sistema de Planejamento e Gestão" e "Plano Regulador") e um relator-sistematizador.

Foi alterada, por emenda, a denominação que havia sido dada ao Plano pelo Executivo Municipal de 2º PDDUA (fazendo menção a esse ser uma etapa evolutiva do 1º PDDU) passando para PDDUA (pela incorporação da palavra "ambiental", dando a conotação de que tratava-se de planos diferentes).

A aprovação final do texto ocorreu após dois anos de análise e muitas discussões em torno de temas polêmicos, em novembro de 1999, com o adendo de que entraria em vigor somente a partir de 90 dias. Assim, começou efetivamente a vigorar no dia 27 de março de 2000.

O Plano foi resultado de um "pacto"⁶⁶, construído coletivamente sobre o conflito, que através de um conjunto de estratégias e propostas, conferiu um novo caráter ao processo de planejar. Para isso, participaram do processo de elaboração do Plano, conforme dados da Secretaria do Planejamento Municipal, 170 entidades e mais de 2700 pessoas⁶⁷, inclusive em discussões nas Regiões do Orçamento Participativo, além de diversos órgãos do Município, e consultorias convidadas.

Durante o processo, muitos palestrantes externos, nacionais e internacionais, vieram enriquecer e ampliar a discussão, colaborando no processo de formação conceitual do plano. Entre eles citamos: Alessandro Remazza (Itália), Bonaventura de Souza Santos (Portugal), David Harvey (Inglaterra), Domenico de Mais (Itália), Jordi Borja (Espanha), José Luis Coraggio (Argentina), Manuel Herce Vallejo (Espanha), Marchall Bermann (EUA), Ramón Folch (Espanha), Sebastian Müller (Alemanha), Yannis Tsiomis (Grécia), Amir Khair (São Paulo), Paul Singer (São Paulo), Raquel Rolnik (São Paulo), entre outros.

3.2.1 Metodologia adotada

⁶⁶ Referência feita na Justificativa do PDDUA (1999).

⁶⁷ Dados retirados do texto Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor (PORTO ALEGRE, 2000).

A metodologia adotada para o desenvolvimento do projeto propunha um processo de discussão amplo e participativo, com realização de debates, abertos à participação de representantes de entidades, sistematizados em grupos de trabalho. As atividades desenvolvidas foram permanentemente subsidiadas por palestras públicas, apresentação de estudos e eventos mobilizadores. Essas atividades tinham o objetivo de informar e alimentar o conteúdo das discussões.

A Secretaria do Planejamento Municipal conduziu o processo inicial. O Regimento Interno do Projeto estabeleceu uma estrutura organizacional com Coordenação Geral e Executiva⁶⁸, que respectivamente deveriam ser responsáveis por dar encaminhamento às principais questões e conduzir a dinâmica do projeto. Foi definida uma Supervisão Técnica de Reformulação do Plano⁶⁹, a quem cabia responder pelo controle da metodologia e pela organização do processo, no que se referia ao debate técnico.

A Secretaria do Planejamento Municipal sistematizou as propostas do I Congresso da Cidade, preparando uma pauta mínima de temas a serem enfocados e definiu as bases para a metodologia participativa que deveria ser desenvolvida. Nos grupos temáticos, a participação deu-se em dois níveis: reuniões com um grupo fixo (com representantes de entidades governamentais e não governamentais) e reuniões ampliadas (essas totalmente abertas à participação popular).

Os Congressos estavam abertos à população em geral, mas os participantes poderiam inscrever-se em três categorias distintas: delegados — com direito a voto, inscritos em alguma das instâncias do processo; observadores — assistentes, com direito a voz; e convidados — autoridades e

⁶⁸ Compunha a Coordenação Geral representantes de diversas entidades organizadas, de caráter afim com o desenvolvimento urbano e com interesses no processo em pauta, sendo presididos pelo Secretário do Planejamento Municipal. A Coordenação Executiva foi formada por 1 Secretário Executivo, 2 Assessores da Secretaria do Planejamento Municipal, 4 Coordenadores de Grupos de Trabalho, 1 representante da Coordenação de Relações com a Comunidade, o Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal, além do pessoal de apoio.

⁶⁹ A Supervisão Técnica da Reformulação do Plano Diretor ficou a cargo da arquiteta Virginia Mülssel.

personalidades municipais convidados a participar do Congresso, com direito a voz.

Supomos que quanto mais crescer o comprometimento da sociedade nas suas escolhas e manifestações em relação ao bem coletivo, mais representativa poderá ser a atuação do poder público. Se no processo de elaboração do plano diretor a participação cidadã não foi ainda mais ampla, ou efetiva, isso demonstra que a identidade cidadã ainda deva ser estimulada e construída na sociedade.

Alguns dados referentes à metodologia de trabalho foram apontados no item anterior, como partes do processo.

3.2.2 As diretrizes

As diretrizes de atuação, agrupadas em nove metas (destacadas nas Justificativas do PDDUA)⁷⁰, são o resultado de uma pauta ampla de discussão efetuada ao longo do ano de 1993. Elas apontam a necessária revisão de um plano que já não cabia à “cidade desejada” (definida nas diretrizes) e demonstram as aspirações de construir uma cidade mais justa (com seu povo, cultura, seu desenvolvimento, seu ambiente). Apesar dessa análise estar dedicada a dar ênfase ao “produto-plano”, retomamos a esse ponto, mesmo que brevemente, para salientar o entendimento de que aí, em síntese, se resumiria o caráter ideológico que guiaria todo o processo do Plano. A cidade almejada definida nas diretrizes seria:

- Cidade com gestão democrática;
- Cidade descentralizada;
- Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social;
- Cidade que promove as qualidades de vida e do ambiente;
- Cidade culturalmente rica e diversificada;
- Cidade atrativa e competitiva;

⁷⁰ Texto introdutório do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999).

- Cidade que articula a parceria público/privado;
- Cidade com estratégia para se financiar;
- Cidade articulada à Região Metropolitana.

A natureza e desmembramento desses princípios apontavam na direção de uma mudança conceitual do Plano Diretor da cidade. Decorrido o processo, a proposta traduziu-se em um projeto dito estratégico que visa conduzir a cidade para um desenvolvimento sustentável.

3.3 As partes do plano

O Plano Diretor está estruturado em quatro partes, sendo que, cada uma trata de focar aspectos diferenciados que ao atuarem articuladamente completam e constituem o Plano. As partes tratam respectivamente: Do Desenvolvimento Urbano Ambiental; Do Sistema de Planejamento; Do Plano Regulador; e Das Disposições Finais e Transitórias. Somam-se ainda os anexos, constituídos por mapas e tabelas.

Na primeira parte do Plano estão especificados os postulados, diretrizes e programas que são determinantes das suas características basilares, enquanto que as demais partes tratam de estabelecer as formas, normas e instrumentos de atuação, que conferem ao Plano um papel muito mais dinâmico e integrado ao processo de desenvolvimento e planejamento da cidade. No entanto, a segunda (Sistema de Planejamento) e a terceira (Plano Regulador) parte do Plano estão integradas às Estratégias de Desenvolvimento, que compõem a primeira parte — do Desenvolvimento Urbano Ambiental.

3.3.1 Parte I – Do Desenvolvimento Urbano Ambiental

A primeira parte do Plano está constituída: dos Princípios, das Estratégias e do Modelo Espacial.

a) Dos Princípios

O princípio basilar que norteia o desenvolvimento da proposta é o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana⁷¹, nos termos da Lei Orgânica. O Plano Diretor incorpora, também, o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias de atuação.

b) Das Estratégias

O Plano Diretor buscou contemplar discussões conceituais atuais, novas práticas e novos mecanismos de planejamento urbano, de abrangência interdisciplinar, dinâmico e democrático, de maneira que esse efetive ações, endosse decisões e estimule programas que em todas as direções conduzam ao desenvolvimento sustentável que a cidade preconiza alcançar. Adotou-se, para isso, como linha básica de orientação do plano, sete estratégias de desenvolvimento sustentável⁷². Onde, três delas são definidoras do modelo de cidade sobre o seu território: Estruturação Urbana, Mobilidade Urbana e Uso do Solo Privado (que incorpora o plano regulador – terceira parte do plano). As estratégias indispensáveis à gestão do modelo de cidade proposto são: Sistema de Planejamento (que reformula a organização e a gestão do Plano – segunda parte do plano), Qualificação Ambiental, Promoção Econômica e Produção da Cidade. Essas estratégias, além de serem complementares entre si, apresentam diretrizes específicas que norteiam a implementação de

⁷¹ “[...] garantindo: a gestão democrática, participativa e descentralizada; a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social; a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação; o enriquecimento cultural da cidade pela diversidade, atratividade e competitividade; o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias e de financiamentos que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência; a articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional e metropolitano de Porto Alegre; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante à utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade; e a integração horizontal entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano”, programas e projetos “(PDDUA, 1999. Art. 1º).

⁷² Apontadas na Justificativa do PDDUA (1999), como o “eixo central do Plano”.

políticas, programas e projetos, sejam públicos ou privados⁷³, através das quais se efetivarão na cidade.

Cada uma das Estratégias pode ser entendida como uma proposta conceitual à cidade (inserida nas diretrizes). Trataremos de buscar essa leitura, com base não só no texto legal, como também em material de divulgação e apoio à discussão, resultante do processo de construção do Plano.

1) Estruturação Urbana — Trata da valorização, integração e qualificação dos diferentes espaços abertos (de uso coletivo), sejam edificados ou não, que se caracterizem por promover a integração social e a atividade cultural e política, definindo um Sistema de Espaços Abertos⁷⁴, e eixos de acesso e ligação entre esses lugares. Com esse fim, abrange propostas no sentido de reconhecer e potencializar essa “rede”⁷⁵ de espaços abertos e incentivar a criação de outros lugares que possibilitem a integração e fortaleçam a identidade cultural, bem como, favoreçam a articulação entre esses espaços na cidade.

Essa estratégia compõe ainda o Programa de Integração Metropolitana, que trata da definição de políticas de interesse comum entre cidades vizinhas (região metropolitana), no que tange aos acessos e comunicações entre as cidades.

Destaca-se nessa estratégia a idéia de articulação entre partes de um mesmo sistema, bem como da valorização de áreas comuns, sejam de lazer, de serviço ou de trânsito. O PDDUA ilustra espacialmente as “potencialidades” da estratégia, apresentado no mapa⁷⁶ (1) em anexo.

2) Mobilidade Urbana — As questões de circulação e transporte são grandes conflitantes atuais dos parâmetros postos para o desenvolvimento

⁷³ Conforme determinado no Parágrafo único do Artigo 3º (PDDUA, 1999).

⁷⁴ Constituem o Sistema de Espaços Abertos: praças, parques, shopping, teatro, estádio de futebol, entre outros espaços de uso coletivo e ainda bairros de interesse cultural, área de proteção ambiental, concentrações comerciais, centro histórico, pontos de emergência visual, patrimônio cultural, e a orla, e outros lugares de destaque. E todos os elementos que equipam o espaço público e os eixos que ligam esses lugares.

⁷⁵ Considerando assim, também a distribuição desses espaços na cidade.

⁷⁶ Os mapas e figuras, apresentadas no PDDUA (1999), encontram-se em anexo ao fim do trabalho como ilustração da representação espacial das estratégias e do modelo espacial.

sustentável da cidade (que rumam a comprometer tal proposta), nesse sentido, os programas que englobam essa estratégia destacam-se em importância.

Constituem a estratégia de mobilidade urbana o programa de transporte coletivo (que inclui os modais de transporte de alta, média e baixa capacidade, e a elaboração do Plano Geral de Transportes); o programa de centros de transbordos e de transferências modais; o programa viário (de complementação da malha viária, de ciclovias e de vias de pedestres)⁷⁷; o programa de garagens e estacionamentos; o programa de trânsito (englobando as questões relativas à circulação de veículos). Incluem-se ainda, a definição de conceitos adotados e a discriminação funcional e hierarquização dos tipos de usos que constituem a malha viária. Apresentada na figura (5) do anexo.

Considerando o constante crescimento da frota de veículos particulares em Porto Alegre, acentuam uma escolha modal que compromete o ambiente urbano — em critérios de poluição, de congestionamento de tráfego, de tempo em deslocamentos (entre outros), os programas propostos para a estratégia de mobilidade urbana visam uma inversão a médio e longo prazo dessa tendência, e controle dos impactos do uso estremado do automóvel privado. Para tanto, o incentivo ao uso do transporte público e coletivo, através de programas que aumentem sua eficiência e abrangência, como a implementação de centros de transbordos; a complementação do sistema viário, possibilitando um fluxo viário mais contínuo; e a recuperação do espaço público para pedestre, com incentivo à criação de estacionamentos fora da via pública, são diretrizes que visam qualificar o sistema de mobilidade urbana, não comprometendo o desenvolvimento sustentável que a cidade almeja.

3) Uso do Solo Privado — A estratégia estabelece um Programa de Gerenciamento do Plano Regulador, que garante uma estrutura administrativa participativa, dinâmica e menos burocrática. O Plano Regulador insere-se, portanto, a esta estratégia, com normas (estudadas de forma a tornarem-se mais simplificadas e claras) para disciplinar e ordenar a ocupação do solo

⁷⁷ Com detalhamento da malha viária básica do Município – apreciada pela comunidade através das instâncias de planejamento regional.

privado, que compõe a parte III do Plano. Inclui-se, ainda, a avaliação de projetos especiais, regido por normas próprias.

4) Sistema de Planejamento — Garante a condição de processo do Plano, instituindo e articulando programas que estimulem políticas e ações, promovendo o monitoramento do desenvolvimento urbano e permitindo adequações ao Plano, quando necessário. Os programas que constituem essa estratégia são: Gerenciamento de Políticas; Regionalização e Participação da Comunidade — definindo oito Regiões de Planejamento, conforme mostra o mapa (2) apresentado no anexo; Sistema de Informações; de Comunicação e Educação Ambiental e Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano.

A estratégia define a estrutura gerencial das atividades de planejamento⁷⁸, que compreende a 2ª parte do Plano.

5) Qualificação Ambiental — O PDDUA considera como Patrimônio Ambiental, tanto o Patrimônio Cultural como o Natural⁷⁹, objetivando assim qualificar o território municipal, ao promover as potencialidades e assegurar a manutenção ou recuperação de áreas significativas.

Os programas que estruturam esta estratégia são: Programa de Valorização do Patrimônio Cultural (podendo ser através de restauração, revitalização e potencialização de áreas significativas, criando ou aperfeiçoando instrumentos normativos para incentivar a preservação); Programa de Proteção de Áreas Naturais (estabelecendo usos sustentáveis e envolvendo a recuperação de áreas degradadas e a preservação de riscos ambientais); Programa de Implantação e Manutenção de Áreas Verdes Urbanas; Programa de Conservação de Energia (envolvendo a elaboração de

⁷⁸ Alguns dos instrumentos propostos definidos pela Lei Orgânica do Município e outros implementados a partir do PDDUA.

⁷⁹ O patrimônio cultural é entendido como o conjunto de bens imóveis de valor significativo (edificados isolados ou não), ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios e paisagens, assim como manifestações culturais, conforme expresso no Art.14 (PDDUA, 1999). Busca assegurar identidade ao espaço, não só considerando para tal, o bem construído, mas os referenciais históricos, hábitos e tradições.

O patrimônio natural refere-se ao ar, água, solo e subsolo, fauna, flora, assim como amostras significativas do ecossistema original do sítio de Porto Alegre, indispensáveis à manutenção da biodiversidade ou à proteção das espécies ameaçadas de extinção, às manifestações fisionômicas que representam marcos referenciais da paisagem, que sejam de interesse proteger, preservar e conservar a fim de assegurar novas condições de equilíbrio urbano, essenciais à sadia qualidade de vida, especificados nos Art. 15 e 16 do Plano.

Plano de Gerenciamento de Energia); Programa de Gestão Ambiental — em que está proposto o Plano de Gestão Ambiental, visando promover atuações articuladas, a partir dos planos setoriais — demonstrado no diagrama esquemático de atuação, figura (6) do anexo; e Programa de Prevenção e Controle da Poluição. Os mapas (3) e (4) do anexo, demonstram genericamente as diretrizes espaciais para a valorização do patrimônio cultural e de proteção e recuperação ambiental.

A estratégia caracteriza-se, sobre tudo, pela proposta de integração de ações, quanto aos aspectos de saneamento (com os planos setoriais de abastecimento de água, tratamento de esgoto e de lixo), de valorização da paisagem e do patrimônio ambiental, conferindo ao Município um processo de desenvolvimento equilibrado em relação ao ambiente, com uma proposta de atuação articulada, também entre os programas.

6) Promoção Econômica — Incorpora ao Plano Diretor (dentro do conceito de desenvolvimento sustentável que adota), enquanto estratégia, a Promoção Econômica da cidade, que objetiva estabelecer políticas para tanto⁸⁰. Os programas que integram a Estratégia são: Programa de Dinamização da Economia (promovendo o crescimento e a desconcentração econômica); Programa de Qualificação da Cidadania (incentivando a democratização do conhecimento, a visão de desenvolvimento sustentável nas empresas e alternativas de trabalho para a população de baixa renda); Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Macrozona 8⁸¹ e Programa de Incentivo a Investimentos. A estratégia está vinculada ao Plano de Desenvolvimento Econômico do Município e tem suas ações prioritárias identificadas no mapa (5) do anexo.

⁸⁰ Incentivar a revalorização do papel da cidade como pólo da região metropolitana; a redefinição do perfil de competitividade no Mercosul; estímulo ao crescimento e à desconcentração econômica; promoção da geração de postos de trabalhos próximos das áreas de residência; fomentar a organização e à autopromoção de iniciativas empreendedoras; incentivo à atividade rural; garantia de condições mínimas de abastecimento e de consumo a todos e incentivo à produção e à socialização de conhecimento tecnológico, conforme declarado no Art.19 do Plano.

⁸¹ A Macrozona 8 – denominada Cidade Rururbana, caracterizada pela predominância de patrimônio natural (compreende ainda os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo e Lami).

A inclusão da questão econômica ao plano diretor significa um avanço conceitual na maneira de pensar e articular o planejamento urbano, integrando um componente fundamental para constituir um plano de desenvolvimento urbano ambiental abrangente e que possa ser eficaz.

7) Produção da Cidade — Define-se pela implementação de uma política que promova o desenvolvimento urbano, com o estímulo a oportunidades empresariais e a propostas negociadas — implementando projetos em áreas de interesse estratégico para tal, e que contemple metas de redução do desequilíbrio social. Consolidando-se como uma política habitacional que integra as forças econômicas informais e facilita o acesso à terra, um dos principais objetivos propostos. A estratégia visa articular, através de programas e incentivos, a contribuição dos agentes produtores da cidade a um desenvolvimento urbano mais equilibrado, isso é, que alcance também as camadas de baixa renda.

Os programas que integram a Estratégia são: Programa de Projetos Especiais — no mapa (6) em anexo, estão especificadas áreas que devem ser alvos de projetos especiais; Programa de Habitação de Interesse Social (viabilizando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado, considerando os aspectos de compatibilização); Programa de Gerenciamento dos Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano (visando uma melhorar distribuição dos recursos públicos) e o Programa de Incentivo à Habitação, para baixa e média renda (através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada). O mapa (7) em anexo, indica alguns critérios gerais para o programa de habitação de interesse social, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela política habitacional do Município.

– As estratégias de desenvolvimento, em síntese, visam articular, programas que contemplem as diretrizes através das quais a cidade busca estabelecer suas bases de atuação e gestão do planejamento urbano, coincidindo todas na premissa de instituir um desenvolvimento urbano sustentável para a cidade.

c) Do Modelo Espacial

O Modelo Espacial redesenha, reconhecendo a diversidade, as potencialidades e especialidades das diferentes partes da cidade, o uso e as formas de ocupação do solo, definindo-se como “o conjunto das diretrizes de desenvolvimento urbano expresso através de representações espaciais consubstanciadas nas estratégias” (PDDUA, 1999. Art.26). Os fundamentos que norteiam o Modelo Espacial são: a descentralização de atividades (adotando uma política de policentralidade); a miscigenação da ocupação do solo (possibilitando a diminuição de deslocamentos na cidade); a densificação controlada (como medida de otimização e racionalização do uso da infraestrutura e equipamentos urbanos); o reconhecimento da cidade informal e a estruturação e qualificação ambiental. As duas primeiras citadas são complementares, no sentido de busca de soluções quanto às questões de mobilidade urbana e qualificação ambiental — o que favorece ao descongestionamento do Centro Histórico da cidade e distribui melhor as atividades na cidade, permitindo a mistura de atividades econômicas e residenciais. Esses aspectos ao efetivarem-se conjuntamente podem promover melhoras significativas na qualidade de vida urbana (deslocamentos menores e menos tempo comprometido para tanto).

O Modelo Espacial apresenta todo o território da cidade como urbano e o divide em duas grandes áreas: Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita⁸². A primeira corresponde à área urbana contínua e as áreas dos Núcleos Intensivos⁸³ isolados; a segunda grande área identifica as ocupações de caráter urbano disseminados por toda a área entendida até então como rural, com características de baixa densificação, em que a proteção aos elementos naturais deve ser contemplada com a definição de usos e mecanismos que garantam sua perpetuação e sustentabilidade. As duas grandes áreas estão divididas em:

⁸² Com os limites definidos no mapa (7).

⁸³ As áreas identificadas como núcleos intensivos são: Belém Velho, Belém Novo, Lami e Ilha Pintada. Cada uma delas constituem Unidades de Estruturação Urbana.

- Unidades de Estruturação Urbana — definidas pela malha viária básica, englobam um conjunto de quarteirões, formando módulos estruturadores do Modelo Espacial;

- Macrozonas — são conjuntos de Unidades de Estruturação Urbana com características particulares; e Regiões de Gestão do Planejamento⁸⁴ — que são as oito unidades de divisão do território que promovem a gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental e a descentralização dessa.

As nove Macrozonas⁸⁵ apresentadas no mapa (8) do anexo foram agrupadas segundo o tipo de desenvolvimento e características que possuem. São áreas que apresentam tendências de crescimento semelhantes ou propostas convergentes estabelecidas pelo Plano, considerando, assim, as várias faces da cidade.

O Modelo Espacial classifica como “Elementos Estruturadores” as áreas de importância à organização e consolidação das macrozonas que apresentam estímulos e características diferenciadas. São eles:

- Centro Histórico — engloba a área de importância histórica-cultural, política e econômica do centro da cidade que deverá ser alvo de Projetos Especiais;

- Corredores de Centralidade — o Plano estimula a diversidade de usos e a densificação ao longo de duas vias principais (estruturadoras), estabelece um Sistema de Espaços Abertos e de Centros de bairro e qualifica, ainda, o sistema de transporte urbano e o ingresso metropolitano;

- Corredor de Urbanidade — área que circunda o Centro Histórico, com características de uso semelhantes às dos Corredores de Centralidade e a particularidade de apresentar Patrimônio Cultural significativo a ser valorizado;

- Corredor de Desenvolvimento — área disponível para investimentos auto-sustentáveis de grande porte, devido a sua localização, propiciando a integração regional;

⁸⁴ Ver mapa (2) em anexo.

⁸⁵ As nove Macrozonas identificadas são: Cidade Radiocêntrica; Corredor de Desenvolvimento; Cidade Xadrez; Cidade da Transição; Cidade Jardim; Eixo Lomba-Restinga; Restinga; Cidade Rururbana e Parque Estadual Delta do Jacuí.

- Corredor de Produção — área onde está estimulada a atividade produtiva e residencial concomitantes, bem como a ocupação de vazios urbanos para a habitação de interesse social;

- Corredor Agroindustrial — área com potencial para localização de indústrias não poluentes, com incentivo à produção primária.

As Zonas de Uso definem a distribuição dos usos e atividades na cidade, estimulando ou coibindo, relacionados a alguns conceitos básicos, que são:

- Cidade Miscigenada (possibilitando a mistura compatível de atividades);

- Policentralidades (conjunto de espaços urbanos que caracterizam centralidades na cidade);

- Centralidade (espaços diferenciados com potencialidades e características de novos centros em relação à densificação, aos fluxos, à miscigenação de atividades, à acessibilidade e à infra-estrutura);

- Incômodo (identificado como uma atividade em desacordo com os condicionantes locais);

- Impacto (efeito, positivo ou negativo, da implantação de determinada atividade no local);

- Manutenção do Patrimônio Ambiental do Município;

- Estímulo à produção primária.

As Zonas de Uso definem cada parcela do território municipal a partir dos conceitos acima destacados, propostas com as mesmas características. São definidas como: Áreas Predominantemente Residenciais; Áreas Miscigenadas (subdivididas em Mista 1, 2, 3, 4, e 5); Áreas Predominantemente Produtivas; Áreas de Interesse Cultural; Áreas de Interesse Institucional; Áreas de Proteção do Ambiente Natural; Reserva Biológica; Parque Natural; Áreas de Desenvolvimento Diversificado; Áreas de Produção Primária; Corredor Agroindustrial e Área com Potencial de Intensiva.

O mapa (9) em anexo mostra uma representação esquemática do modelo espacial que o Plano propõe.

3.3.2 Parte II – Do Sistema de Planejamento

a) Do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento

O Sistema Municipal de Planejamento foi criado em 1979 no 1º PDDU, não tendo, no entanto, efetiva implantação. Dentro da concepção de planejamento proposto no atual Plano Diretor sua reformulação assume fundamental importância como definidor da estrutura gerencial e de implementação das propostas, projetos e estratégias do Plano com vistas ao desenvolvimento da cidade.

O Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) reúne alguns conceitos-chaves defendidos pelo Plano: que esse efetive-se como um processo contínuo, dinâmico e flexível; que objetive consolidar os canais de participação da sociedade na gestão municipal; que garanta o gerenciamento eficaz do planejamento e que institua um processo permanente de atualização do Plano.

b) Dos Componentes do Sistema de Planejamento

O SMGP tem, entre suas atribuições, elaborar e coordenar planos, programas e projetos, buscando viabilizá-los através do Orçamento Participativo e de outras formas de financiamento; informar e orientar acerca de temas pertinentes ao desenvolvimento urbano e ambiental; monitorar a aplicação do PDDUA e promover a cada gestão administrativa uma conferência de avaliação do Plano Diretor. As atividades do SMGP são apoiadas pelas estruturas dos órgãos integrantes do processo⁸⁶, que garantem apoio técnico de caráter interdisciplinar e informações técnicas quanto ao desenvolvimento urbano do Município. Vale-se também, do planejamento urbano setorial vinculado à Administração Pública Municipal.

⁸⁶ Fazem parte do Sistema órgãos da Prefeitura (secretarias e departamentos municipais) e Conselhos Municipais.

A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) é responsável pelo gerenciamento do Sistema, devendo estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, planejar e ordenar o uso e ocupação do solo; articular políticas e ações com os demais órgãos e implementar os programas e projetos através dos instrumentos de gestão e intervenção pertinentes. A SPM tem suporte para as decisões administrativas nas Comissões Técnicas⁸⁷ vinculadas à estrutura do SMGP.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental⁸⁸ tem caráter propositivo, provocador e receptor de discussões e demandas; tendo por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O CMDUA é o órgão de integração do SMGP responsável em grande parte pela dinâmica do Plano, conferindo a esse a concepção de processo.

Entre as atribuições do CMDUA, estão a aprovação de Projetos Especiais de Empreendimento de Impacto Urbano⁸⁹, dos estoques construtivos do Solo Criado e os planos de aplicação de recursos advindos desse⁹⁰.

O CMDUA será composto por 25 membros, sendo 08 representantes de entidades Governamentais (01 do nível federal, 01 do estadual e 06 do municipal); 08 representantes de entidades não-governamentais⁹¹; 08 representantes das Regiões de Gestão do Planejamento; e o titular do órgão responsável pelo SMGP, como Presidente do Conselho. A renovação é bienal.

⁸⁷ As Comissões estão encarregadas de fazer análises e buscar informações técnicas necessárias à tomada de decisões. O Art.38 (PDDUA, 1999) especifica as características das Comissões.

⁸⁸ Existente no 1º PDDU como o Conselho do Plano. Absorve agora uma nova concepção de planejamento e incorpora novas atribuições.

⁸⁹ Especialmente os Projetos Especiais que tenham sido propostos através das Operações Concertadas.

⁹⁰ Os recursos gerados pela venda do Solo Criado são destinados para o desenvolvimento urbano, prioritariamente à política habitacional.

⁹¹ Conforme consta no Art. 40 do PDDUA, os representantes das entidades não-governamentais observam a proporção de: 04 representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; 02 representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil; e 02 representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

Com a inclusão da representação das Regiões de Planejamento no Conselho, bem como de entidades não governamentais, amplia-se os canais de participação da comunidade na gestão do planejamento municipal. A estrutura permite também uma maior articulação entre os órgãos do Sistema de Planejamento, promovendo a descentralização das decisões.

c) Dos Instrumentos do PDDUA

São considerados como instrumentos básicos do Plano Diretor as Estratégias de Desenvolvimento Urbano; os Programas; o Plano Regulador e o Modelo Espacial. Os instrumentos complementares do Plano são os Planos de Ação Regional e os Planos Setoriais ou Intersetoriais.

Os Planos de Ação Regional definem ações que promovam o desenvolvimento de cada Região de Gestão do Planejamento, contando com a participação da população. Os Planos Setoriais ou Intersetoriais são elaborados pelos diversos setores de atuação da Prefeitura, definindo políticas e diretrizes setoriais ou intersetoriais.

Inclui-se ainda nos instrumentos do PDDUA os Mecanismos de Participação na Gestão, de Informação e de Avaliação.

O PDDUA garante a atuação participativa da comunidade em diferentes níveis, sendo: em nível global — através do CMDUA; em nível regional — através dos Planos de Ação Regional, dentro da própria região; e em nível local — através das Unidades de Estruturação Urbana, consideradas como unidades mínimas de revisão do Plano.

O Sistema de Informações visa constituir-se num banco de dados de informação que atenda não somente as atividades de planejamento urbano do Município, mas as necessidades e as demandas da comunidade em geral.

O Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano é um instrumento de suporte à decisão, que atua na avaliação da implantação de atividades que caracterizem Projetos Especiais, na implantação de empreendimentos de

impacto, no monitoramento do desenvolvimento urbano e em estudos de predição de situações.

d) Dos Instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo

No Art.49 do PDDUA (1999) são definidos os instrumentos urbanísticos de intervenção no solo (aplicados aos planos, programas e projetos), dos quais o Município se utilizará para o cumprimento da função social da propriedade. São eles:

- Normas de Uso e Ocupação do Solo — configuram o Regime Urbanístico, considerando inclusive os Projetos Especiais e a aplicação do Solo Criado;

- Transferência de Potencial Construtivo — possibilita que a Prefeitura em casos de desapropriações, no uso desse mecanismo, possa transferir o direito correspondente à capacidade construtiva da área desapropriada, como forma de pagamento – podendo o proprietário utilizá-lo em outro lugar ou mesmo vendê-lo;

- Solo Criado — é a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor para fins de edificação em Área de Ocupação intensiva, utilizando-se de estoques construtivos públicos⁹²;

- Tributação e Incentivos — a arrecadação de impostos relativos à questão urbana devem reverter ao desenvolvimento urbano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade;

⁹² Caracteriza-se como estoque construtivo a quantidade de “Solo Criado” que pode ser comprada. O “Solo Criado” permite, portanto, a ampliação dos índices para a construção mediante à compra desse, desde que haja estoque construtivo na área.

- Projetos Especiais — são projetos que exigem uma análise diferenciada, podem ser de iniciativa municipal ou privada⁹³, caracterizam-se como: Empreendimentos Pontuais – os quais são referentes a um único imóvel, e Empreendimentos de Impacto Urbano – aqueles que requerem acordos programáticos prévios a sua urbanização, mediante operações concertadas;

- Monitoramento da Densificação — os diferentes níveis de densificação estabelecidos para as Unidades de Estruturação Urbana (UEU) são propostos seguindo as diretrizes do Modelo Espacial e compatibilizados à aplicação do Solo Criado. O Município promoverá o monitoramento da densificação através dos patamares máximos de densificação⁹⁴ por Macrozona e UEU;

- Equipamentos Urbanos e Áreas Especiais — os equipamentos urbanos podem ser públicos ou privados e serem: equipamentos de administração e serviço público (segurança pública, cemitérios, infra-estrutura urbana...), equipamentos comunitários e de serviço público (de lazer, cultura e saúde pública) e equipamento de circulação urbana e rede viária. Esses equipamentos devem estar distribuídos no território, tendo em vista propiciar melhor atendimento à população.

As áreas especiais são, por definição, locais que demandam tratamento diferenciado, pois, por suas características peculiares, exigem regime urbanístico específico e são passíveis de Projetos Especiais. Estão classificadas como:

⁹³ Os Projetos Especiais, quanto à iniciativa classificam-se em: Projetos Especiais de Realização Necessária – de iniciativa do Município, podendo a iniciativa privada concorrer para sua realização e Projetos Especiais de Realização Voluntária – de iniciativa externa ao Poder Público podendo esse, no entanto, concorrer para sua realização. Operações Concertadas são o processo pelo qual são definidos os acertos necessários à implementação de empreendimentos que representem projetos especiais, prevendo acordos e parcerias. Também utilizados para o desenvolvimento de áreas da cidade que, adequados às diretrizes ou as estratégias propostas na Parte I do Plano, necessitem de acordos pragmáticos para sua promoção. Conforme definidos no Art.55 §1º e 2º e especificados nos Art. 56 ao 65, que tratam da matéria (PDDUA: 1999).

⁹⁴ A definição dos patamares máximos de densificação objetivam equacionar a demanda a racionalização do custo em infra-estrutura, de forma a garantir o desenvolvimento urbano sustentável. A densidade habitacional, calculada pelo número de habitantes fixo por hectare, controla o uso dos equipamentos urbanos e comunitários, enquanto que a densidade habitacional considera o número total de habitantes por hectares, residentes ou não, e número de economias por hectare, possibilitando calcular o uso da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos. O Plano adota densidades médias, buscando dar maior aproveitamento à infra-estrutura com custos suportáveis à qualidade de vida.

- Áreas Especiais de Interesse Institucional — aquelas onde estão implantados equipamentos urbanos ou que são objeto de projetos governamentais que, por suas características, não são passíveis de enquadramento no regime urbanístico proposto (ex: aeroporto, universidades, hospitais, quartéis);

- Áreas Especiais de Interesse Urbanístico — são áreas que necessitam melhor integrar-se à estrutura da cidade. Conforme suas peculiaridades e necessidades dividem-se em quatro grupos⁹⁵: Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária (AUOP), Áreas de Contenção ao Crescimento Urbano (ACCRU) e Áreas de Revitalização;

- Áreas Especiais de Interesse Ambiental — Atendem às diretrizes constantes na Lei Orgânica do Município e dividem-se em: Área de Proteção ao Ambiente Natural e Área de Interesse Cultural⁹⁶. As Áreas Especiais de Interesse Ambiental estão identificadas em Áreas de Ocupação Intensiva e

⁹⁵ Do Art.76 ao 85 são tratadas das questões referentes a cada uma dessas áreas especiais de interesse urbanístico. Sendo: - As AEIS, áreas destinadas à produção e manutenção de Habitação de Interesse Social. Trata das regularizações passíveis de serem feitas em locais de vilas e loteamentos irregulares; das áreas não ocupadas identificadas como subutilizadas, localizadas na área de Ocupação Intensiva, que possam ser destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social (com a promoção de parcerias e incentivos); da regularização de áreas ocupadas, de edificações precárias e não plenamente concluídas (ocupação em conjuntos habitacionais). Em caso de ocupação em áreas de risco as famílias devem ser transferidas para locais seguros em áreas próximas. O empreendedor imobiliário cadastrado no Município para realizar empreendimentos de interesse social, em áreas identificadas para tal, terá a definição de Urbanizador Social, com responsabilidades definidas em projeto específico; - As AUOP são locais em área de ocupação intensiva, identificados como destinados à ocupação prioritária, cumprindo assim sua função social. Preferencialmente os imóveis notificados devem destinar-se a empreendimentos para Habitação de Interesse Social ou para geração de postos de trabalho; - As ACCRU são áreas onde a ocupação poderá acarretar comprometimento dos equipamentos urbanos e comunitários (estando com a capacidade de uso saturada), ou que as condições ambientais sejam impróprias à ocupação; - Setores urbanos, que por seu significativo Patrimônio Ambiental ou pela sua relevância para a cidade, atendem a normas específicas (integrando projetos, planos ou programas especiais) visando sua reinserção na estrutura urbana e otimização de seu aproveitamento. São identificadas como áreas de revitalização, entre outras, o Centro Histórico, Ilhas do delta do Jacuí e a Orla do Guaíba.

⁹⁶ As Áreas de Proteção ao Ambiente Natural são áreas de Preservação Permanente (conforme definição e determinações da Lei Orgânica do Município) e de Conservação, em áreas naturais parcialmente descaracterizadas beneficiando a recuperação das mesmas. Poderão receber atividades desde que essas não comprometam aos elementos naturais e da paisagem.

As Áreas Interesse Cultural estavam identificadas no 1º PDDU, em 1979, como Áreas Funcionais de Interesse Paisagístico e Cultural são incorporadas ao PDDUA e estão sujeitas a reavaliações. A preservação de áreas, lugares e unidades de ocorrência de Patrimônio Cultural fazem-se por regime urbanístico específico, por tombamento e inventário, de maneira que não se perca as características que lhe conferem peculiaridade. A identificação das áreas e dos bens que constituem Patrimônio Cultural será objeto de estudos específicos, baseados no Inventário do Patrimônio Cultural.

Rarefeita, e conforme sua abrangência espacial e peculiaridades, estão agrupadas em três níveis: Áreas, Lugares e Unidades de Interesse Ambiental. As intervenções nesses locais devem ser objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística, constituindo Projeto Especial.

O sistema de planejamento na cidade, segundo as diretrizes propostas no plano de desenvolvimento urbano e ambiental, visam a uma proposta de planejamento de intervenção e, sobretudo de gestão desse desenvolvimento. Estruturado de forma participativa e democrática, direcionado mais a propor e orientar do que adotar uma postura estática e autoritária.

3.3.3 Parte III – Do Plano Regulador

Entre os argumentos que apontaram a necessária reformulação do Plano Diretor de 1979, pesavam as críticas feitas ao regime urbanístico, que devido à complexidade em sua interpretação e aplicação estavam cada vez mais distantes da cidade real que se gerara durante seu longo tempo de atuação.

A terceira parte do novo Plano Diretor trata especificamente do “Plano Regulador”, como “instrumento que define os dispositivos que regulam a paisagem da cidade, edificada ou não” (PDDUA, Art. 93). As diretrizes que norteiam as especificações e as normas do atual plano regulador, no entanto, visam conduzir o Plano a uma dinâmica que contemple as situações que possam surgir no processo de desenvolvimento da cidade, adotando como princípios a flexibilização, negociação e simplificação das normas e o monitoramento do desenvolvimento urbano.

O Regime Urbanístico reúne as normas relativas à densificação, às atividades, aos dispositivos de controle das edificações e ao parcelamento do solo. As áreas especiais e os projetos especiais seguem a aplicação de Regimes Especiais e ao Solo Criado.

As atividades — residenciais, comerciais, de serviço ou industriais, têm sua distribuição nas “Zonas de Uso” sujeitas à classificação de: inócuas (que

não causa incômodo ou impacto significativos), de interferência ambiental 1, 2 e 3 (que, por suas características, só podem ser liberadas em algumas zonas) e especiais (que terão sua localização submetida a análise pelo SMGP), aceitando, contudo a miscigenação de atividades.

Considerando as definições do modelo espacial, os “dispositivos de controle das edificações” devem estabelecer as características das construções para cada zona. Permeados pela idéia da simplificação das regras e normas, esses dispositivos devem ter uma interpretação real. Os dispositivos de controle são⁹⁷: Índice de Aproveitamento (IA); Solo Criado (SC) e Quota Ideal (QI) mínima de terreno por economia; Regime Volumétrico; Recuos de A Jardinamento e Viário; Garagens e Estacionamentos.

As previsões dos planos anteriores, quanto ao traçado viário, às áreas funcionais e aos equipamentos urbanos e comunitários (anteriormente previstos), somam-se ao PDDUA, exceto as claramente modificadas pelo atual Plano.

Não atentaremos neste estudo aos pormenores do Plano Regulador, suas especificações e detalhamento. Consideramos as questões relativas às diretrizes adotadas, de que as regras de construção sejam simplificadas, de interpretação clara e direta.

3.3.4 Parte IV – Das Disposições Finais e Transitórias

Trata e dá ciência dos procedimentos e prazos relativos ao período de implantação da lei.

3.4 Matérias de Conflitos

⁹⁷ Tratam dessa matéria, do Art. 104 ao 133 do PDDUA (1999).

Alguns temas foram de difícil consenso nos trâmites de análise da Câmara Municipal, servindo para destacar que o processo envolveu idéias e interesses díspares, demandando muitas discussões e ajustes até sua aprovação. As matérias mais polêmicas⁹⁸, foram quanto:

- À Área Rural — Havia divergências quanto à inclusão da área rural como área urbana do Município e no que se refere à questão tributável que isso imputa;

- À nova composição do CMDUA — Não havia acordo quanto às entidades que integrariam o Conselho. Com a inclusão de uma renovação prevista para cada três anos, quando se realizaria uma Conferência Municipal do Plano Diretor, a questão ficou acertada;

- Os Projetos Especiais — Os Projetos Pontuais ficaram submetidos à análise somente da Comissão Técnica para áreas maiores do que foi previsto inicialmente. Os Projetos de Impacto de 1º Nível também tiveram a sua abrangência ampliada⁹⁹. E ficou, ainda, definido que somente os empreendimentos de Impacto de 2º Nível teriam obrigatoriedade de serem avaliados pelo CMDUA, discutidos na Região de Planejamento e remetidos à Câmara Municipal;

- O Sistema Viário — As divergências tiveram dois focos: quanto às desapropriações acima de um determinado valor o projeto deveria ser enviado para a Câmara Municipal (ficou mantida a proposta inicial); o Executivo Municipal deveria apresentar num prazo de 180 dias, detalhamento do traçado viário à Câmara Municipal, tendo a ressalva de antes disso ser discutido com a comunidade através das Regiões de Gestão do Planejamento;

- Às alturas e recuos — Não houve acordo entre as alturas máximas e os recuos estipulados no projeto, sendo acatada a proposta de emenda que modificava os índices. O teto máximo proposto para a cidade de 45 metros foi aumentado para 52 metros.

⁹⁸ Conforme consta em “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor” (PORTO ALEGRE, 2000).

⁹⁹ A emenda determinou que as Comissões poderiam analisar empreendimentos de Projetos Pontuais até 30.000 metros quadrados, com exigência de mais de 1000 vagas de garagens (estava proposto até 20.000 metros quadrados e com até 100 vagas de garagens). Os Projetos de Impacto de 1º Nível, considerados como aqueles com mais de 20.000 metros quadrados e que obrigatoriamente deveriam ser submetidos ao CMDUA e posteriormente as Regiões de Planejamento tiveram alterado o porte para até 30.000 metros quadrados.

3.5 Principais conceitos e tendências teóricas

Determinar os principais conceitos e as tendências teóricas do PDDUA responde a uma das premissas deste trabalho. A estrutura do plano, organizada por partes distintas e complementares, facilita a leitura do caráter de planejamento proposto, ou seja, uma distinção clara das propostas e projetos que norteiam o desenvolvimento urbano ambiental; um sistema capaz de efetivá-lo, dinamizar e monitorar o planejamento; e o plano regulador do uso e ocupação do solo, que tem a difícil tarefa de buscar a simplificação das normas sem descuidar da diversidade e de propor flexibilização sem ser omissos.

Buscamos identificar e traçar um referencial das principais propostas conceituais contidas no plano ou que o motivaram em algum sentido (com base no plano diretor, em material de divulgação do processo de discussão do Plano organizado pela Prefeitura Municipal e em relatos sobre o processo do Plano).

Alguns postulados assumidos pelo PDDUA o caracterizam, entre eles: planejamento participativo; sustentabilidade ambiental como prerrogativa ao desenvolvimento urbano; formulação de estratégias como eixo central do plano; plano flexível e gerenciamento com monitoramento; realização de projetos especiais; e parâmetros diferenciados por zona. Destes e outros trataremos a seguir.

- Indicador de gerenciamento das políticas públicas — O modelo de planejamento urbano que a cidade se propôs a adotar busca articular as dimensões social, econômica e política à dimensão territorial para a gestão do solo urbano, avançando com isso como indicador para o gerenciamento das políticas do Município. Fator importante no que se refere ao papel que as cidades cada vez mais tendem assumir frente a seu desenvolvimento.

- Estratégias de desenvolvimento sustentável — O Plano adota como eixo central sete estratégias que englobam programas, projetos e ações.

Representam uma inovação conceitual e a afirmação de uma tendência de integrar o plano a um planejamento mais abrangente, que vai de encontro ao aspecto apontado no item anterior. Nesse sentido, entre as justificativas do atual plano, está colocado que:

“o resultado desse trabalho aponta, primeiramente, para a mudança do conceito de planejamento, de normativo - baseado essencialmente em normas para a atividade privada - para estratégico, no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo, dando ênfase à atuação integrada dos diversos atores da construção da cidade” (PDDUA, 1999).

- O Plano como um processo — Adota uma concepção diferenciada de Plano, não sendo mais exclusivamente uma norma instituída que diz o que se pode fazer e proíbe o que não se pode, para passar ao conceito de plano como processo permanente, capaz de assimilar as mudanças de rumos e os “imprevistos” próprios da dinâmica urbana. O Sistema de Planejamento, aberto, contínuo e participativo, é o mecanismo responsável pelo gerenciamento do Plano enquanto processo de planejamento.

- Proposta de flexibilização e simplificação das normas — A legislação que regula ou dedica-se a organizar o uso do solo (área de disputa de interesses diversos) tende sempre a ser matéria de conflito. O Plano busca pela via da regulação (em que parece ser consensual sua necessidade) caracterizar a diversidade na cidade, propor parâmetros que mantenham o ordenamento necessário com regras muito simplificadas, e através da flexibilização, alcançar um equilíbrio entre a norma e os acordos possíveis.

- Incorpora parâmetros de sustentabilidade urbana — O PDDUA propõe-se tornar Porto Alegre viável economicamente a partir também de sua morfologia e densificação. Para tal, estimula a cidade a uma maior concentração em áreas bem equipadas em termos de infra-estrutura, alcançando uma densidade adequada. Na parte onde a cidade ainda não tem sua ocupação consolidada (área com características rurais) mantém uma ocupação rarefeita, mas ordenada.

- Miscigenação de atividades e policentralidade — Ao promover uma cidade com atividades miscigenadas, policêntrica e descentralizada o Plano induz, também, a uma redução de deslocamentos dentro da cidade propiciando uma nova hierarquia de fluxos urbanos, ajudando na recuperação do Centro Histórico a partir da valorização de novos centros.

- Níveis de centralidade na cidade — O PDDUA propõe disseminar níveis de centralidade na cidade, através dos chamados “corredores de centralidade” intercalados por “espaços abertos” (entendido como todos os lugares onde as pessoas possam encontrar-se, não apenas parques ou praças, mas todo e qualquer equipamento capaz de atrair pessoas), de forma a distribuir as atividades e a aproximar das moradias uma quantidade maior de níveis diferenciados de comércio e de serviços. A cidade mais descentralizada e miscigenada pode atender mais homoganeamente a todos os setores e áreas.

- Integração metropolitana — o Plano reconhece e incentiva a continuidade urbana e de deslocamentos em relação à região metropolitana, propondo políticas integradas de mobilidade urbana e de desenvolvimento econômico.

- Incentiva parcerias público-privadas — As parcerias e os projetos especiais deverão ser impulsionadores de um trabalho conjunto de construção da cidade. Tem-se hoje que apenas 20% dos recursos investidos na cidade têm origem institucional (Município, Estado e União). Os restantes 80% advêm da iniciativa privada. Cabe ao Município assumir o papel de articulador e incentivador dos empreendimentos privados para que esses contribuam, também, na qualificação da cidade. O Plano assumiu um caráter propositivo e de mediador nesse sentido, definindo onde e como essas parcerias devem ser absorvidas.

- O conceito de que “tudo é cidade” — Rediscute o tradicional conceito de rural e urbano. Ao considerar todo território municipal da cidade como área urbana, possibilita ao Poder Público Municipal assumir o papel de gerenciador

e responsável pela organização de todo o território, respeitando suas diferentes características e vocações.

- Reconhece a cidade informal — O Plano incorpora a cidade informal¹⁰⁰ à cidade formal. Articula e promove as políticas habitacionais, fundiária e ambiental, buscando dar ao território um uso socialmente justo.

- Qualificação ambiental — O espaço urbano passa a ser avaliado como um ambiente único, onde o patrimônio natural e cultural adquirem igual importância, devendo serem pensados integrados à dinâmica urbana. O Plano designa para todos os espaços da cidade alguma destinação, adotando um caráter conservacionista (em alguns casos a postura preservacionista mantém-se), que necessita ser devidamente monitorado (mantendo níveis desejáveis de equilíbrio natural e urbano).

- Modelo espacial e mobilidade urbana — O PDDUA propõe, uma ruptura à dependência histórica que existe em relação ao Centro Histórico (em relação à concentração de atividades e de convergência de fluxos urbano) estimulando novas tendências detectadas de crescimento na cidade e miscigenação de atividades. Isso afetará uma outra questão importante e problemática na cidade, que necessita de articulação conjunta: as formas de mobilidade urbana. A grande centralização tem gerado uma mobilidade inadequada. O PDDUA também incentiva novas ligações viárias, tanto no sentido norte-sul, como leste-oeste, buscando a redução de distâncias e de necessidade de deslocamentos, tempo de viagem, dos custos operacionais, do consumo energético e inclusive do impacto sobre o meio-ambiente.

Priorizar políticas e investimentos que incentivem escolhas por modais de transporte de massa, implantação de ciclovias e opções de passeios para pedestres será fundamental ao PDDUA. Porto Alegre está entre as cidades brasileiras com maior quantidade de carros particulares por pessoa, atinge o

¹⁰⁰ Estima-se que cerca de 30% dos habitantes da cidade estejam fora do mercado formal da habitação (o que representa cerca de 300 mil pessoas). A cidade informal é a parte que mais cresce na cidade, aumentando 4% ao ano, enquanto que a parte estruturada alcança a 1%. Dados obtidos em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/1.htm>

índice de um carro para cada duas pessoas, o que torna a discussão das opções modais e do sistema de viário das mais importantes.

- O Solo Criado — Se consolida como um importante mecanismo. Os recursos advindos de sua venda constituem um Fundo que possibilita a transferência de recursos para a habitação de interesse social, sendo uma alternativa de apoio à parte empobrecida da cidade, que é a que mais cresce. O Solo Criado promove um aproveitamento mais racional da infra-estrutura e dos equipamentos existentes com a densificação orientada de determinadas áreas.

- O novo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento — é um dos pontos mais importantes do Plano, que amplia os canais de participação. Entre outras inovações, garante o monitoramento do desenvolvimento através do Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano (permitindo detectar e promover as atualizações necessárias ao Plano) e com a efetivação do Sistema de Informações servirá de suporte à capacidade decisória, não apenas do governo, mas também dos cidadãos.

3.6 Iniciativas do 1º PDDU repropostas no PDDUA

Algumas proposições fundamentais do 1º PDDU, que significaram inovações ao serem abordadas, foram endossadas pelo PDDUA (com continuidade ou redefinição do conteúdo). Avançando principalmente em questões ambientais e de participação social. Trataremos de alguns desses casos:

- O Sistema Municipal de Planejamento, que foi criado pelo 1º PDDU, em 1979, não teve a efetividade esperada e necessitava de reformulações, inclusive conceituais¹⁰¹.

- O PDDUA apresenta o “Conselho do Plano” reformulado, com novas atribuições e dinâmica de atuação.

- Apesar do 1º PDDU ter criado uma estrutura de informação, esta estava voltada para atender à normatização e para o acompanhamento das rotinas administrativas. Não foi priorizado nesse momento, nos investimentos destinados à montagem de uma base de informações, que esses pudessem avançar como sistema de suporte à decisão (ao nível técnico, e governamental), além de atender às necessidades e às demandas da comunidade em relação a informações quanto à questão urbana.

- Através dos chamados “Pólos de Comércio e Serviços”, o 1º PDDU propôs incentivos para a descentralização das atividades na cidade. No entanto, comprovou-se que esses locais caracterizavam-se como centralidades pontuais reproduzindo o modelo do Centro, apresentando um ritmo intenso durante o dia e infra-estrutura ociosa durante a noite.

O novo Plano adota níveis de centralidade na cidade, através dos “corredores de centralidade”, propondo uma cidade mais descentralizada e miscigenada, aproveitando assim mais racionalmente da infra-estrutura da cidade.

- O “zoneamento de usos” proposto no 1º PDDU determinava uma divisão demasiado compartimentada da cidade. No PDDUA termina-se com as zonas residenciais puras, mudando o conceito (para o de cidade miscigenada). O excessivo controle da diversidade das atividades nas zonas de uso proposto anteriormente, passou a gerar conflitos dos mais variados, impactando na dinâmica da cidade. O modelo morfológico do 1º PDDU foi incorporado com algumas modificações referentes à simplificação das normas ao PDDUA, buscando introduzir uma informação mais real.

¹⁰¹ No que se refere à participação da comunidade local, o 1º PDDU induziu à criação de associações de moradores por Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) e delimitou as questões sobre as quais a comunidade deveria ser consultada. As UTPs, no entanto, não se tornaram referência espacial e de relação social da comunidade que as integram, sendo necessidade de reformulação também deste tema.

- O 1º PDDU introduziu o conceito de “Área Funcional”, que apesar de inovador para a época, reconhecendo a necessidade de ações diretas e propositivas em setores urbanos especiais, não teve total implantação, entre outros motivos, pela pouca articulação do Sistema de Planejamento Urbano na estrutura administrativa do Poder Municipal. O PDDUA propõe nova nomenclatura para essas áreas e reestuda o tema¹⁰².

- O Solo Criado foi instituído pela lei Complementar nº 315/94 e incorporado ao 1º PDDU. O instrumento é revisto no PDDUA, redefinido o estoque de áreas, bem como, os parâmetros diferenciados para indicar onde ocorrerá um maior ou menor grau de concentração de pessoas¹⁰³.

4. Notas de Conclusão

Buscamos ponderar quanto ao contexto e às motivações que conduziram à discussão do planejamento urbano na cidade, isso para termos um entendimento maior acerca do processo desencadeado. Os princípios que conduzem à elaboração desse plano foram bastante explicitados, em sua maioria nas páginas iniciais do plano (nas Justificativas), como propõe alcançar e efetivar essas aspirações, no entanto, levou-nos a revisar o Plano em todas as suas partes e destacar o que seria de interesse à análise. Destacam-se como base referencial do caráter conceitual¹⁰⁴ e ideológico que norteia o Plano (tratadas no item “Principais conceitos e tendências teóricas”):

- O plano proposto como um processo (com monitoramento), dinâmico e de gestão;
- A defesa de um desenvolvimento urbano ambiental mediado pelo conceito de sustentabilidade;

¹⁰² Distingue como ÁREAS ESPECIAIS os locais que receberão tratamento diferenciado do tecido urbano corrente; redefine as Áreas Funcionais - AFs, em ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE NATURAL; denomina como ÁREAS ESPECIAIS MACRO ESTRUTURAIS os espaços urbanos que, por suas características, merecem receber um tratamento específico; determina o PROJETO URBANÍSTICO ESPECÍFICO, entre outras resoluções.

¹⁰³ A forma de calcular densidades foi alterada, possibilitando agora avaliar não só a carência de equipamentos, como praças e escolas, mas também o impacto sobre a infra-estrutura (considerando para isso não só os moradores, mas também as pessoas que trabalham nas diversas zonas da cidade).

¹⁰⁴ Referimo-nos como conceitos de planejamento urbano, ao argumento que encerra uma idéia, noção ou concepção que estabeleça um valor ou característica.

- Inclusão de uma abrangência maior de aspectos relativos ao meio urbano, aceitando o conceito de planejamento urbano como uma área interdisciplinar que deve incorporar aspectos econômicos, políticos, territorial e, sobretudo, social;
- Desenvolver a noção de gestão participativa e inserir o conceito de desenvolvimento estratégico.

Esses podem ser entendidos como conceitos basilares do Plano, que determinam que o plano verse no sentido de ser um instrumento propositivo e condutor de um desenvolvimento que privilegie reconhecer as diferenças — espaciais, das relações sociais e no meio urbano como um todo, e que busque minimizar as desigualdades que comprometem a qualidade de vida de seus habitantes. Nesse sentido, o Plano adota, ainda, o conceito de que “tudo é cidade”; reconhece a cidade informal e a inclui em programas de desenvolvimento; aceita como princípio a necessária descentralização da cidade, promovendo a concepção de miscigenação das atividades; valoriza a identidade cultural e natural do Município; incentiva e defende ações por parcerias público-privadas e contempla programas que fortaleçam a integração metropolitana. Entendemos serem esses os principais princípios, conceitos e medidas que compõem o plano e determinam suas características.

O Plano, não pode ainda ser avaliado sobre seus impactos e práticas, devido a sua recente atuação, mas parece buscar responder as novas tendências de planejamento urbano e a nova conjuntura de desenvolvimento e gerenciamento, às quais a cidade deve adaptar-se. O necessário comprometimento dos diversos órgãos do Poder Público, articulados quanto às questões setoriais e propostas afins, deve garantir uma abrangência da atuação do planejamento na cidade.

A proposta de conduzir o planejamento urbano do município balizado por estratégias de desenvolvimento, busca pensar a cidade a médio e longo prazo, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas. O PDDUA não se exime, no entanto, de apresentar um plano regulador e de valorizar aspectos importantes desse no ordenamento e

produção da cidade (não entendendo como incoerente a normatização de alguns aspectos do desenvolvimento urbano e as estratégias para induzir e potencializar outros). Por fim concluímos que a definição por uma gestão participativa e propositiva no planejamento urbano pode permitir que o Plano contemple as aspirações e necessidades da população de maneira mais significativa.

Capítulo IV

AS RELAÇÕES ENTRE O MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE

1. Introdução

Nos capítulos anteriores revisamos, separadamente, as principais características (iniciativas, metodologia, bases conceituais, práticas e instrumentos de gestão) do modelo de planejamento estratégico urbano e do novo plano diretor de Porto Alegre, bem como, aspectos gerais da atual conjuntura (econômica, política e social) avaliada como condicionante e motriz nos processos de reformulação do planejamento urbano, influenciando em novas práticas, instrumentos e conceitos referentes à questão urbana, onde interagem planejamento e dinâmica urbana. Neste capítulo buscamos verificar a hipótese de que o plano diretor de Porto Alegre tem referências no modelo de planejamento estratégico não sendo, no entanto, sua única base conceitual.

Devemos considerar, antes de tudo, que existe uma diferença conceitual e metodológica fundamental entre plano diretor e plano estratégico urbano. O primeiro define uma lei municipal responsável por organizar e orientar o desenvolvimento urbano da cidade (como função primordial). O segundo não é necessariamente físico-territorial, podendo ter um escopo menor e diferenciado — invariavelmente direcionado ao desenvolvimento econômico urbano; não é regulado por uma lei, mas um projeto elaborado e implantado em parceria público-privada. Apesar de caracterizarem produtos e processos diferenciados apresentam relações potencialmente próximas. “Têm funções diversas mas, quase sempre, complementares” (LOPES, 1998: 94). Preliminarmente, apresentamos, como síntese, o que em geral entende-se como produto desses dois instrumentos de planejamento, sendo:

PLANO ESTRATÉGICO	PLANO DIRETOR
Plano integral com alguns objetivos de uso do solo.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseia-se no consenso e participação em todas as suas fases.	Responsabilidade da administração pública e participação “a posteriori”.
Utilização de análises qualitativas e de fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para a ação imediata ou de curto prazo.	Plano normativo para regulamentar a ação privada futura e possível.
É um plano de ação.	É um plano para regulamentar a ação.

Tabela (3) – Fonte: LOPES, 1998:96¹⁰⁵

A revisão do processo de planejamento convencional/analítico motivou a aplicação de novos métodos e técnicas de planejamento, entre os quais o planejamento de ação e o planejamento estratégico¹⁰⁶. Neste trabalho temos como objetivo averiguar as possíveis relações e influências do modelo de planejamento estratégico no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre de 1999, tratando-o como estudo de caso da expressão das novas tendências de desenvolvimento local nos instrumentos de planejamento urbano.

2. Relações entre as características chaves

¹⁰⁵ A tabela é apresentada também em ACIOLY (2000), no entanto, nem Lopes ou Acioly citam a fonte original.

¹⁰⁶ O planejamento estratégico caracteriza-se, também, por ser um planejamento de ação, no entanto, um plano de ação poderá não seguir um escopo estratégico, apresentando outras bases conceituais. O plano de ação pode conter uma proposta normativa (acessível e aplicável a todos), mas incluir também ações, operações e investimentos. Sendo essencialmente um plano de gestão. Nesse sentido, poderíamos talvez considerar o PDDUA como um plano de ação.

Como exercício de análise, propomos destacar 10 atributos apresentados nas análises dos capítulos anteriores (cap. II e cap. III), concernentes às principais características conceituais¹⁰⁷ de cada uma das duas bases de estudo — planejamento estratégico e plano diretor de Porto Alegre. Na tabela (4) estão relacionados, paralelamente, os atributos considerados como característicos. O cruzamento quanto à pertinência ou não da correlação entre essas características foi estabelecido nos quadros em destaque, para cada um dos postulados. Teremos assim, uma amostragem simplificada, relacionando termos e postulados adotados a partir de sua frequência e importância em ambos os casos.

RELAÇÕES ENTRE 10 POSTULADOS CARACTERÍSTICOS	
Características do PEU ¹⁰⁸	Características do PDDUA
<p>1. Direcionado a explorar as vantagens competitivas (relacionadas em primeira instância com potencial econômico);</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Relação com o PDDUA: Entre os nove eixos ou diretrizes de desenvolvimento tirados no I Congresso da Cidade, estava – Cidade Atrativa e Competitiva. No PDDUA a interface se dá (senão com o mesmo enfoque dado pelo PEU) em duas das estratégias (mais diretamente envolvidas): promoção econômica e produção da cidade, bem como pelo novo papel atribuído ao Sistema de Planejamento;</p> </div>	<p>1. Planejamento participativo (desde o processo até sua atuação);</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Relação com o PEU: A participação no PEU aparece vinculada a uma necessária consciência de crise, como motivadora de um pacto social em torno do projeto. A participação cidadã, no PDDUA, não apresenta essa conotação;</p> </div>

¹⁰⁷ As características foram destacadas por essa autora, como resultado da análise anterior, realizada nos cap. II e III.

¹⁰⁸ Adotaremos essa nomenclatura como referente a Planejamento Estratégico Urbano, nessa análise.

<p>2. Adota estratégias de desenvolvimento (baseadas em diagnósticos) através das quais devem ser articulados e promovidos os projetos e ações para que se efetivem os objetivos;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (2): As estratégias integram a parte do Plano que trata do Desenvolvimento Urbano e Ambiental (as partes estão articuladas entre si), tratam de temas que se complementam e indicam políticas, programas e projetos para que a cidade atinja seus objetivos de desenvolvimento;</p>	<p>2. Adota estratégias de desenvolvimento sustentável (dando especial relevância às questões relativas a sustentabilidade ambiental);</p> <p>Relaciona-se ao PEU (2): Os Planos costumam formular as estratégias enfocando as diretrizes que devem ser perseguidas, como metas condutoras ao desenvolvimento proposto;</p>
<p>3. Projeto aberto (permitindo correções de tendências) a ser construído a longo e médio prazos;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (3): Permite ao plano manter-se integrado aos processos onde deverá interagir;</p>	<p>3. Plano-processo, aberto a revisões e adaptações futuras;</p> <p>Relaciona-se ao PEU (3): Aceita propostas de revisões e de flexibilização durante o processo e atuação;</p>
<p>4. Exige governos locais fortes (administrações públicas empreendedoras, de preferência que mantenha-se por várias gestões) e cidades gestoras de seu desenvolvimento;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (4): O plano diretor, no que se refere à gestão pública, não está explicitamente vinculada as características expressas no PEU. Assume, no entanto, um caráter de representação e integração das questões referentes ao desenvolvimento da cidade, sendo indicador de políticas de gestão administrativa;</p>	<p>4. Gerenciamento com monitoramento – expresso em um sistema de gestão do plano, de instrumentos de informação e de avaliação de desempenho;</p> <p>Relaciona-se ao PEU (4): O PEU assume a tendência de maior comprometimento local na gestão administrativa, buscando inserir e qualificar o planejamento urbano a esse novo desafio;</p>
<p>5. Incentiva parcerias público-privadas;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (5): O plano porto-alegrense incentiva as parcerias, em geral privilegiando retornos em setores carentes (investimentos que sejam direta ou indiretamente revertidos em melhorias nos setores precários – como em infra-estrutura e habitação popular);</p>	<p>5. Incentiva parcerias público-privadas;</p> <p>Relaciona-se ao PEU (5): As parcerias estão associadas ao forte destaque dado pelo modelo (PEU) aos aspectos econômicos. Esta característica vincula-se em muitos casos a favorecimentos ao setor capitalista;</p>

<p>6. Propõe flexibilização das normas;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (6): O Plano Regulador apresenta normatização simplificada (mas não ausente) e mecanismos que permitem certa flexibilização. O Sistema de Gestão do Planejamento permite que as normas sejam discutidas, quando se faz necessário;</p>	<p>6. Simplificação e flexibilização normativa (referentes ao plano regulador);</p> <p>Relaciona-se ao PEU (6): Essa tendência ao PEU está associada a uma necessária dinâmica (desburocratização e flexibilização normativa) no processo de planejamento para implantação de suas propostas.</p>
<p>7. Destaca a importância da construção de uma consciência coletiva de “crise”, como importante na construção de um “pacto social” de desenvolvimento;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (7): O consenso quanto às necessárias mudanças no 1º PDDU pode estar relacionadas a esta característica. O processo de elaboração do Plano buscou atingir um grande grupo (chegando a ser considerado o resultado de um pacto em construir o consenso). A participação coletiva foi assegurada no Plano (através dos canais participativos do Plano), propondo integrá-la no processo de construção da identidade social, ambiental e política;</p>	<p>7. Plano resultado de um pacto para a construção de um consenso (sobre questões de conflito);</p> <p>Relaciona-se ao PEU (7): No PEU, busca-se um consenso que fortaleça a implantação de um novo projeto para o futuro da cidade (não tendo o mesmo enfoque no PDDUA);</p>
<p>8. Orientado à ação. Está direcionado a propor, projetar e viabilizar investimentos na cidade;</p> <p>Relaciona-se ao PDDUA (8): O Plano destaca esta característica, voltando-se à atuação propositiva, gerenciadora, incentivadora e promotora do desenvolvimento, considerando, no entanto, o escopo de um plano diretor;</p>	<p>8. Indicador da atuação das políticas públicas (fortalecendo ações integradas); propõe políticas integradas à região metropolitana (para algumas questões específicas);</p> <p>Relaciona-se ao PEU (8): O PEU também se propõe a assumir tais características (priorizando aquelas apontadas nos diagnósticos e estratégias);</p>

<p>9. Inserção no desenvolvimento urbano de aparatos de marketing urbano, na promoção de uma imagem positiva para a cidade;</p> <p>Relação com o PDDUA: O Plano não destaca esta tendência. Adota mecanismos de marketing, mas não com a ênfase dada no PEU;</p>	<p>9. O Plano busca promover uma cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada;</p> <p>Relação com o PEU: O PEU não firma, em geral, um modelo espacial como o mais indicado, apesar de considerar sua importância. No entanto, enfatiza que esteja condicionado a padrões de sustentabilidade e competitividade;</p>
<p>10. Adesão a inovações tecnológicas (com a construção, quando possível, de um pólo de desenvolvimento).</p> <p>Relação com o PDDUA: Através da Estratégia de Promoção Econômica (vinculada a projetos do Plano de Desenvolvimento Econômico do Município) o PDDUA promove e incentiva a produção e a socialização de conhecimento tecnológico (projeto tecnópolis). Também propõe o Sistema de Informação do Plano, como um instrumento que possa servir de base às decisões administrativas e às pesquisas (de uso entre secretarias e pela comunidade em geral).</p>	<p>10. Estabelece todo território municipal como área urbana (com características diferenciadas) e incorpora também a cidade informal nas políticas de desenvolvimento.</p> <p>Relação com o PEU: O modelo adota uma postura de fortalecer os aspectos positivos (atributo de vantagens competitivas) e atenuar os aspectos negativos ou comprometidos. Esta postura, quando não há uma preocupação verdadeira com a busca de equidade estrutural dos pontos problemáticos, pode incorrer em agravamento da situação de exclusão e segregação. Esta é, portanto, uma postura, de certa forma, contraditória;</p>

A tabela indica a existência de correlações significativas entre os aspectos apontados como característicos do planejamento estratégico urbano e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre¹⁰⁹. Considerando as interfaces¹¹⁰ entre estes, temos que: na coluna referente às características do PEU, apenas um aspecto (9) não apresentou uma clara interface com o PDDUA e três poderiam ser consideradas como de interface fraca (1, 4 e 10) devido à grande ênfase dada a elas no modelo de PEU. Já na

¹⁰⁹ Isso, tendo como referência apenas 10 aspectos livremente atribuídos (a partir da análise) como mais frequentemente associados às bases de análise.

¹¹⁰ As correlações estão sendo consideradas como apresentando ou não interfaces e essas, como sendo forte ou fraca.

coluna referente às características do PDDUA, indicamos como de interface fraca com o PEU, dois itens (1 e 9), por apresentarem um direcionamento de enfoque aparentemente diferente. No ítem 10 poderíamos supor que não há interface, apresentando, entre si, uma relação de contradição. No ítem 5, de ambos os lados, apesar das propostas serem iguais os objetivos parece ter uma conotação diferenciada. Já no ítem 7, para ambos, podemos também considerar que há uma interface fraca, pois se no PEU a busca de consenso baseia-se na idéia de um pacto acima dos interesses individuais, no PDDUA, expressou-se em uma situação pontual (promovida durante o processo de elaboração e aprovação do PDDUA). Os demais aspectos considerados para ambos, parecem apresentar um bom nível de correlação.

3. Análise comparativa

Tendo como base o exercício anterior, propomos averiguar as relações entre o PDDUA e o PEU, como forma de estabelecer se há uma aproximação ou divergências, ou mesmo ausência de correlação quanto aos aspectos apresentados a seguir.

3.1. Considerações quanto ao caráter ideológico

1) O PDDUA teve como princípio norteador, tanto no processo quanto no conteúdo resultante, um caráter democrático-participativo. Buscou paralelamente, criar uma lei mais ampla e efetiva no comprometimento com o futuro desenvolvimento da cidade e promover um espaço de discussão e engajamento, também, em nível popular (colaborando na construção de uma consciência cidadã, que permita ao indivíduo, integrar-se aos processos de decisões de forma qualificada).

O Plano não se desvinculou de uma tradição normativa e regulatória do uso do solo e de índices construtivos. Visou, no entanto, a uma maior

flexibilização dessas normas e a inserção de novos mecanismos e conceitos relativos às formas de gestão do instrumento. Buscou garantir um desenvolvimento ambientalmente sustentável e ampliar o conceito de planejamento urbano como uma área necessariamente interdisciplinar.

2) O PEU surgiu no âmbito do planejamento urbano com o desafio de considerar a dinâmica urbana de uma forma mais abrangente e, de certa forma, interagir no processo. Ao assumir uma postura multidisciplinar e intersetorial de planejamento urbano, parte de um aprofundado diagnóstico sobre a cidade para estruturar estratégias que permitam dinamizar as potencialidades de desenvolvimento que a cidade apresenta. Destaca os desafios postos às administrações locais em geral, diante da globalização de mercados, estimulando a promoção e investimentos em requisitos que demandem em “vantagens competitivas” para as cidades. Portanto, postula um grande destaque às questões econômicas. Destaca-se, ainda, como referência ideológica, o apelo posto à motivação de um pacto social em torno do projeto (como aliado na construção de consensos).

– Com base nestes e em outros aspectos (definidores das características ideológicas dos planos) destacados nos capítulos anteriores, o PDDUA e o PEU parecem convergir em vários sentidos. Ambos assumem as novas tendências de planejamento, ao adotarem multidisciplinaridade ao estudo urbano e ao postularem-se como modelos passíveis de adequações, aceitando, assim, a complexa dinâmica urbana. A diferença relevante, em relação às características ideológicas, no entanto, está na ênfase dada no PEU à competitividade e à rivalidade entre as cidades, promovendo todo um aparato de enfrentamento a esse processo e em alguns casos permitindo que tendências de segregação espacial e social se agravem, aumentando os desequilíbrios já existentes¹¹¹. Ainda neste sentido, as metodologias que trabalham na construção de consensos (usando para isso inclusive mecanismos de marketing) podem assumir um viés perigoso ideologicamente.

¹¹¹ Essa preocupação é reforçada em países onde existam grandes desequilíbrios social, econômico e no tecido urbano.

3.2 Das situações motivadoras e das iniciativas

1) Um conjunto de situações conduziram e motivaram a elaboração do novo plano diretor de Porto Alegre, entre elas: as críticas que apontavam para uma necessária revisão do plano diretor anterior; o crescimento da cidade informal; as pressões sociais pela reforma urbana; a preocupação dos ambientalistas com áreas significativas sendo degradadas e a necessidade de adequar-se à nova Lei Orgânica do Município. A iniciativa de discutir o futuro do desenvolvimento urbano da cidade foi proposta pela Prefeitura Municipal, encabeçada pela Secretaria do Planejamento Municipal, através da abertura de um amplo processo de discussão (Cidade Constituinte), onde a participação da comunidade foi incentivada.

2) As motivações para o desenvolvimento de um planejamento estratégico costumam ser conjunturais (como no PDDUA), e as iniciativas podem vir de grupos organizados (associações de classes, comunitárias ou empresariais), ou da administração pública como desencadeadores da discussão, sendo posteriormente aderidas pelos demais. A questão da consciência coletiva de crise pode ser destacada como favorável para esta adesão.

– Observamos que no lançamento do projeto “Cidade Constituinte” (que marcou o início da mobilização e trabalhos para o PDDUA), a palestra de abertura ficou a cargo de Jordi Borja¹¹², apontado nesse trabalho como um dos importantes autores da Escola Catalã de Planejamento Estratégico Urbano. Nesse início de processo, portanto, podemos supor que houve uma certa exposição do PDDUA a influências e aproximações conceituais do PEU, não incorrendo, no entanto, em necessária adesão ou efetivação dessas no decorrer do processo.

3.3 Das Metodologias de desenvolvimento do processo

¹¹² Com o tema “Participação Popular e Planejamento Participativo” – Experiência de Barcelona (PORTO ALEGRE, 2000).

A metodologia em que esteve estruturado o processo de elaboração do PDDUA, apresenta similaridades à metodologia proposta como de referência ao PEU, que propõe, ainda, que cada processo de elaboração de um plano estratégico deva ser único e condicionado às necessidades da localidade e às particularidades de cada projeto proposto. Seguem as etapas identificadas no PDDUA coincidentes com as propostas pelo modelo de PEU:

- Buscou a adesão ampla de vários setores e comunidade em geral, criando, desde a fase inicial, um envolvimento da população em torno da discussão do plano (o projeto Cidade Constituinte desencadeou este processo);

- O processo de elaboração do plano teve também a etapa de mapeamento e definição de lideranças (mas não com as mesmas funções que no PEU);

- Definição de um modelo organizacional. A estrutura organizacional do PDDUA foi composta pelas coordenações geral e executiva e pelos grupos de trabalho;

- Política de divulgação. O processo do PDDUA, contou com farto material de divulgação (em jornais e revistas, cartazes em locais públicos de acesso a grande número de passantes e folders), além da promoção de diversas palestras e eventos mobilizadores;

- Preparação de diagnósticos. Foi efetuado o reconhecimento específico das questões relativas e definidoras na análise urbana — modelos de desenvolvimento, análise de agentes externos e internos para o PDDUA. Muitos dos estudos foram apresentados através de projetos desenvolvidos setorialmente nas Secretarias;

- Etapa de propostas. Com o objetivo de alcançar respostas às questões levantadas, elaborou-se prognósticos — com a construção de cenários e estruturação de propostas que correspondessem a um bom nível de consenso;

- Desenvolvimento das estratégias, definidas como eixo central e estruturante do plano;

- Elaboração de programas de atuação, planos de ação e definição de medidas que efetivassem a implantação do plano.

Observamos que o PDDUA contemplou basicamente todas as etapas propostas pelo modelo de PEU, porém com algumas particularidades. No processo de elaboração do PDDUA estas etapas estiveram mediadas por dois “Congressos da Cidade”, reuniões nas regiões de planejamento, constituição de grupos de trabalhos fixos e ampliados e outros espaços e eventos com o fim de divulgar informações e promover consultas à população. Constatamos, a influência da consultoria da FLACAM, no processo de elaboração do PDDUA, ao definir uma orientação metodológica diferenciada das tradicionais fases dos planos diretores convencionais — de preparação (com coleta de dados e definição de objetivos), analítica (de formulação de alternativas e viabilidade) e de implementação (com aprovação das opções, implementação e avaliação); geralmente desenvolvidos seguindo critérios essencialmente técnicos e sem consulta ou discussão popular.

3.4. Aproximações conceituais e práticas

Podemos creditar às mudanças conjunturais (que se manifestam no meio urbano) a demanda por novas vias norteadoras do planejamento urbano, que resultem em conceitos e práticas capazes de concorrer para tais mudanças. Alguns desses novos conceitos tornaram-se consensuais e integraram-se facilmente ao discurso urbano, como por exemplo: planejamento como área interdisciplinar; planejamento que abranja considerar aspectos físicos e territoriais, mas também sócio-ambientais, econômicos, políticos e culturais. As novas práticas propõem um maior envolvimento das propostas relativas à questão urbana como instrumentos gerenciadores das políticas públicas, orientadoras de um modelo de desenvolvimento preconizado para a cidade, tornando assim o planejamento mais efetivo enquanto prática propositiva, atuante e interativa com a dinâmica da cidade. No entanto, alguns critérios e conceitos abordados como tendências do planejamento urbano, não são entendidos como de aceitação geral, sendo em alguns casos polêmicos. Citaremos como tais:

- A ênfase dada a perseguir aspectos relativos à competitividade, estabelecendo um sistema em que as cidades competem e rivalizam entre si.

Tal postulado pode ser desviado a assumir um caráter segregador — inter-urbano, quando entre cidades (que rivalizam por inserir-se em tal “mercado” de cidades); e intra-urbano, em dois sentidos fundamentalmente: primeiro, no tratamento central à competitividade (as áreas mais problemáticas das cidades, não alcançam a esses investimentos, aumentando ainda mais os desequilíbrios); segundo, em relação à questão social (tendem a crescer os níveis de desemprego, onde administrações centram esforços em atrair investimentos que demandam mão de obra qualificada, não priorizando os investimentos na área social). Concordamos que este seja um aspecto nevrálgico e controverso do novo urbanismo e do novo padrão de desenvolvimento em geral.

- O destaque que vem tomando o marketing urbano como ferramenta do planejamento e gestão urbana, também é interpretado como de dupla face, sendo muito contestado por tratar questões que comprometem a identidade social e cultural dos habitantes como argumento de mídia, ou por vender uma imagem externamente que não condiz com a situação em que vive a maioria da população local. Os programas de qualificação para a cidade (em termos econômicos) que demandam um grande aparato tecnológico (tecnologias de automação industrial, telemática, entre outros) tornaram-se, também, questões de ordem para os planejadores urbanos, como componentes dos planos de desenvolvimento, comprometendo as administrações locais, menos preparadas para tal.

Esses argumentos, que já vinham sendo apontados¹¹³ em partes anteriores, estão sendo interpretados aqui como associados ao PDDUA e ao PEU, sendo estes integrantes e reflexos destas tendências, que podem ser caracterizadas como formadoras de um novo urbanismo, onde o planejamento ganhou uma conotação mais comprometida com as questões relativas ao desenvolvimento da cidade.

O PEU, seguindo estas tendências, formula seus postulados, tendo como princípio (na maioria dos casos) fortalecer as bases econômicas e

¹¹³ Nos capítulos anteriores, quando tratamos dos conceitos e práticas do planejamento estratégico urbano e posteriormente do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre.

setores afins (em tecnologia e formação de pessoal qualificado) e segue em muitos sentidos, as condicionantes de mercado. Adota a prática de formular estratégias que demandem em projetos e programas de ação e de promover a divulgação de todos os passos que contribuam para consolidar um processo de investimentos na cidade, motivando interesses externos e internos. Além disso, o PEU qualifica o empreendedorismo, tanto empresarial quanto administrativo local, ressaltando-o ao levar em conta os aspectos de competitividade que as cidades preparam-se para enfrentar. O planejamento estratégico urbano, portanto, parece estar intimamente ligado às questões apontadas anteriormente — relativas aos aspectos consensuais e polêmicos das novas características do planejamento urbano, sendo um dos modelos que promovem e consolidam tais tendências.

Em uma análise geral, O PDDUA retrata as evoluções e as influências do âmbito do planejamento urbano atual, estabelecendo, no entanto, destaque a enfoques que o particularizam, entre eles, a preocupação com questões relativas à conservação ambiental e cultural; à busca de articulação dos sistemas de espaços abertos da cidade e à promoção ativa da participação popular nas decisões de gestão urbana. As influências do PEU podem ser claramente identificadas (sendo também, como acabamos de verificar, de caráter contextual) e pertinentes às diretrizes que a cidade adotou como via para conduzir seu crescimento.

No início deste capítulo, ao propor a busca de correlações entre características tomadas como representativas de ambos instrumentos revisados neste estudo, procuramos, também, explicitar suas bases conceituais. Ainda com esse intuito, nos deteremos agora aos pontos que explicitem as aproximações conceituais ou as divergências entre o plano diretor de Porto Alegre e o planejamento estratégico urbano.

- As estratégias de desenvolvimento sustentável aparecem no PDDUA como eixo estruturantes dos programas e projetos de atuação na cidade, que, articuladas ao Modelo Espacial, ao Sistema de Planejamento (que visa garantir e promover dinamismo ao instrumento) e ao Plano Regulador (onde houve

simplificação das normas), procuram alcançar um planejamento de maior inserção. As estratégias configuram amplos grupos temáticos que buscam atuar e inserir-se no plano. Tanto as estratégias quanto os novos instrumentos e práticas do Sistema de Gestão do Planejamento (que visam desenvolver áreas críticas e valorizar as com potencialidades) contêm mecanismos e conceitos intrínsecos ao planejamento estratégico (programas de ação, sistema de informação e outros). Não são ingredientes novos ao planejamento urbano, mas assumem uma abordagem diferenciada, a partir da releitura do planejamento estratégico. Corrobora para este argumento, de referência conceitual e instrumental, a afirmativa inserida no texto introdutório do Plano:

“No processo de desenvolvimento sustentável que Porto Alegre vem construindo, a consolidação do planejamento estratégico e participativo a partir do Plano Diretor (...) será essencial para que seus potenciais sejam plenamente realizados” (PDDUA, 1999).

- No PDDUA a participação cidadã é incentivada e articulada como estratégia fundamental à construção de uma nova visão e postura de intervenção pública no meio urbano. Para isso, propõe mecanismos de acesso à participação popular ao nível global (com participação regionalizada no Conselho), regional (propondo a elaboração de planos de ação regional participativos) e local (estimulando a organização e discussão de temas relativos à questão urbana na vizinhança). A participação da população no PEU assume um caráter de estímulo ao eufemismo, de aceitação ideológica da idéia de um processo de desenvolvimento com vistas a resultados a médio e longo prazos. Enquanto no PDDUA, a participação é contínua e sistemática através dos instrumentos de gestão participativa, no PEU está mais direcionada à elaboração consensuada das estratégias.

- O novo plano de Porto Alegre evoluiu instrumental e conceitualmente no sentido de aceitar desafios próprios de um plano de desenvolvimento (de natureza sustentável), expressando efetivamente uma nova abrangência de plano. Apresenta, também, uma forte motivação em tratar de questões sociais, seja através de incentivos por parcerias público-privadas que revertam em políticas sociais, inclusive através de mecanismos que revertam em fundos

para obras de caráter social — como o solo criado e o imposto compulsório sobre área urbana; seja através de programas que atentam para zonas degradadas ou de ocupação informal. Com isso mobiliza esforços em busca de um maior equilíbrio e justiça no uso do solo urbano e de equipamentos públicos. Devemos salientar que, justamente neste sentido estão direcionadas algumas das maiores críticas ao planejamento estratégico, ao considerar que tenha efeitos segregadores nas questões não favoráveis competitivamente. Se por um lado podemos considerar que haja explicitamente uma inversão de prioridades nas premissas defendidas pelo planejamento estratégico, baseadas na reconversão e desenvolvimento econômico, e no PDDUA com ênfase em alcançar um meio urbano mais justo socialmente; por outro, revela-se uma congruência de enfoque, ao se compreender o valor da evolução do planejamento urbano a um patamar mais amplo de inserção, no caso, convertendo o plano diretor também em um plano de desenvolvimento urbano.

- No plano diretor de Porto Alegre, não existe um aparato de marketing como o postulado pelos planos estratégicos: da super valorização dos projetos urbanos e das atuações empreendedoras que pretendem impor uma imagem mítica à cidade. Críticas à aplicação indiscriminada dos mecanismos de comunicação, como formadora de imagens, de idéias e consensos referentes à questão urbana foram explicitadas anteriormente. Enquanto o planejamento estratégico defende e adota amplamente o marketing urbano, como mais uma de suas estratégias, o PDDUA, entre outros aspectos, parece apontar para uma interpretação particularizada e inovadora, divergindo das tendências e influências de planejamento urbano em que teve aporte, coerente, no entanto, com uma postura política-administrativa e ideológica¹¹⁴ da qual não está dissociado.

- Algumas situações presentes em Porto Alegre e incentivadas no PDDUA são favoráveis à aplicação de um planejamento estratégico, que são: a continuidade, que vem acontecendo em relação à gestão no poder executivo de um mesmo partido, permitindo manter uma seqüência na implantação de

¹¹⁴ Coerente com a posição adotada pelo Partido dos Trabalhadores de oposição a política neoliberal que prioriza a difusão do mercado antes dos ajustes sociais.

projetos e nos planos de atuação; ser pólo regional (que o PDDUA visa incentivar com projetos de integração metropolitana); ter uma localização de destaque em relação ao Mercosul e induzir um processo de formação de pólo tecnológico (que faz parte da Estratégia de Promoção Econômica). Todos estes aspectos são valorizados nos processos de planejamento estratégico urbano.

- Ainda que não caracterize propriamente uma correlação conceitual ou prática entre o plano diretor de Porto Alegre e o planejamento estratégico urbano, parece ser interessante ressaltar um fato que foi alvo de críticas no processo de elaboração do plano de Porto Alegre. Trata-se da contratação de uma consultoria técnica internacional — a Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais — FLACAM, para atuar junto à coordenação metodológica e de orientação conceitual do projeto¹¹⁵. A FLACAM está vinculada ao organismo não governamental CEPA — Centros de Estudio y Proyección del Ambiente, com sede em Buenos Aires. Atua na área do desenvolvimento sustentável e das boas práticas na garantia da qualidade de vida urbana. A participação de consultores externos tem sido uma prática bastante comum ao planejamento urbano, desde os planos modernistas. Atualmente, tem sido ainda mais corrente nos processos de formulação e implantação de planos estratégicos, que vem divulgando-se em praticamente todos os continentes através de consultores e de recomendações de agências internacionais de desenvolvimento.

4. Conclusões

Porto Alegre, a partir do Projeto “Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte” instaurou um processo participativo de discussão (formativo e informativo) quanto ao futuro desejado para a cidade. Resultando em uma pauta de novas concepções de planejamento sem, no entanto, desvincular-se

¹¹⁵ Incluindo o diagnóstico integrado, formulação do modelo de Plano Diretor e o desenvolvimento das estratégias de atuação, bem como, na formatação do Plano Regulador e na metodologia de discussão pública do Plano (PORTO ALEGRE, 2000).

da tradição dos planos diretores. Devemos ponderar, já em termos conclusivos que, a enorme exclusão urbanística (representada pela “cidade ilegal” no que se refere ao uso do solo) não se desenvolveu por falta de planos urbanísticos, mas sim, por estar à margem destes, sem que a gestão local estivesse comprometida com seu cumprimento. Nesse sentido, o PDDUA propõe-se a avançar com a inclusão da participação cidadã nos processos de gestão urbana, com mecanismos compensatórios para os desequilíbrios estruturais existentes e com o governo local mais atuante na gestão urbana, nos moldes de um planejamento de ação (não simplesmente através da regulamentação e fiscalização, mas através de um sistema de gestão do planejamento).

Se durante o período de crescimento econômico (era desenvolvimentista), quando as cidades tenderam a crescer muito rapidamente, o planejamento urbano tinha um caráter disciplinador e orientador do crescimento, segundo os padrões modernistas-funcionalistas, atualmente as políticas neoliberais de reconversão econômica-produtiva induzem a uma disputa das cidades por mercado. O planejamento urbano deste novo período busca promover, através de estratégias de desenvolvimento, o crescimento econômico. Mesmo que não haja o plano estratégico formalmente constituído, verifica-se uma nova fórmula de processar e atuar no planejamento urbano bastante característico e associado àquele (como no caso, por exemplo, de Paris ou Berlim, onde os processos de renovação seguem a todos ingredientes do planejamento estratégico sem que este esteja estritamente sendo promovido).

O modelo de planejamento estratégico de cidades surge basicamente como resposta do planejamento a um novo conjunto de exigências impostas às cidades, sendo inclusive visto como a reunião das tendências de planejamento que respondem a uma determinada conjuntura — econômica-produtiva, política, social e ambiental. O atual plano diretor de Porto Alegre absorve, em parte, questões e características adotadas pelo planejamento estratégico, mas também faz releituras em alguns aspectos.

Nas propostas de planejamento estratégico são considerados aspectos fundamentais: as articulações entre os setores privado e público; a

reivindicação por governos locais empreendedores; o incentivo à participação social na elaboração do plano de desenvolvimento e a valorização das potencialidades da cidade, além de procurar fazer frente aos desequilíbrios e deficiências –econômicas e sociais (que pelo menos ideologicamente, constam dos planos estratégicos). Todos estes pressupostos, aparecem no PDDUA (ainda que com outra conotação ou motivação).

Conceitos como os de desenvolvimento sustentável e de planejamento estratégico estão plenamente incorporados na nova literatura de planejamento urbano. A adoção de estratégias de desenvolvimento (metas) em planos diretores urbanos não significam, portanto, a necessária adesão ao modelo de plano estratégico para a cidade. Em última instância, a estratégia de qualquer plano, não deveria ser outra senão capacitar-se a promover o desenvolvimento urbano desejável.

Os governos locais buscam, de diversas formas, o desenvolvimento de suas cidades e regiões e seus méritos estarão em que esse progresso se faça da forma mais equilibrada possível — econômica, tecnológica e principalmente socialmente. Algumas críticas aos planos de desenvolvimento estratégico defendem que ao perseguir seus objetivos prioritários, as estratégias podem mascarar realidades existentes, vendendo imagens positivas de uma cidade que não alcança a seus habitantes, que se desenvolve segregando espaços e grupos sociais, ou que, enfim, não estabelece um desenvolvimento sustentável (em seus vários aspectos). Que seja um modelo voltado, antes à promoção de vantagens competitivas e qualificação do potencial econômico-tecnológico em detrimento da inserção e qualificação social em parâmetros de qualidade de vida e acesso ao trabalho. Entende-se que o PDDUA, atento a estes perigosos desvios, pretendeu estabelecer parâmetros de desenvolvimento que se equacionem em busca de um desenvolvimento sustentável. E ainda, visa não somente atender as reivindicações presentes, como antecipar-se a cenários futuros, adotando, para isso, instrumentos que permitam o monitoramento, de análise de impactos e de avaliação de desempenho, mantendo-se, desta forma, mais coerente à realidade que se impõe. Reconhecendo, ainda, as

fragilidades diante da dinâmica urbana de planos estanques ou determinísticos, propõe-se a projetos de atualização e ajustes ao longo do percurso.

À guisa de conclusão, consideramos que, em vários aspectos o novo plano diretor de Porto Alegre teve influências nas bases conceituais do planejamento estratégico de cidades. Contudo, o novo plano porto-alegrense não se rotulou ou se condicionou ao modelo de planejamento estratégico. Valeu-se, outrossim, de alguns de seus postulados e estratégias, ao adotar um novo enfoque para o plano diretor, buscando torná-lo mais eficiente enquanto instrumento de gestão e desenvolvimento urbano equilibrado.

Tínhamos como objetivo nesta análise definir qual a margem de relação entre o “projeto de cidade” que Porto Alegre, com muita argumentação e discussão traçou e idealizou, através de seu novo plano diretor de desenvolvimento — agora, também “ambiental”, com as bases conceituais e práticas do planejamento estratégico. Encontramos e apontamos neste trabalho muitas relações e aproximações entre eles, onde as mais significativas e importantes nos pareceu serem justamente o comprometimento conjuntural, isso é, ambos marcados pelo momento atual, definindo possibilidade de atuação num panorama de incertezas conjunturais e redefinições de papéis no âmbito local, e vinculada à primeira, os grandes desafios que as cidades têm para enfrentar, em que, como salienta a Carta de Porto Alegre, “um outro mundo é possível, e ele começa nas cidades”¹¹⁶. O que destaca a crescente importância do papel das cidades na “era da globalização”, é justamente o desafio de encontrar sua própria via para o desenvolvimento, sendo esta a premissa tanto do planejamento estratégico, quanto do plano diretor de Porto Alegre.

O importante, considerando estas questões, é apreender as inovações e as propostas metodológicas que apontam avanços do planejamento urbano, além de identificar o que cabe ou não na realidade local ou com as quais não há concordância ideológica. Na aplicação de modelos de planejamento, talvez

¹¹⁶ A Carta de Porto Alegre, defende e propõe diretrizes básicas de garantia dos direitos sociais de cidadania. Fórum Social Mundial (Porto Alegre: 2001).

os maiores problemas sejam metodológicos ou de escolha de prioridades. O que é prioritário em uma conjuntura (Estados Unidos e Europa, por exemplo) não é necessariamente o melhor em outros lugares (como América Latina ou África). No entanto, o que for entendido como pertinente, pode e deve ser aproveitado ou reinterpretado na situação local. Concluimos que, conforme já foi mencionado, o PDDUA, fez esta leitura e transpôs para a sua conjuntura os aspectos considerados válidos a seu intento, extraídos das novas tendências de planejamento urbano, especialmente do planejamento estratégico urbano.

Ao decurso deste trabalho, várias vezes relacionamos com as mudanças conjunturais (vários termos foram usado para tanto) à busca por uma nova via para os instrumentos de planejamento urbano, que tenha potencial de conduzir as cidades em seu desenvolvimento. Segundo o Governador Olívio Dutra (2001), o desafio do novo século, “é a proposição de alternativas locais, setoriais ou mesmo globais, que respeitem as características regionais”¹¹⁷. Neste sentido, Porto Alegre parece estar preparando-se para construir seus próprios caminhos e encontrar suas respostas, inovando em muitos sentidos nas práticas de planejamento urbano e, sobretudo, procurando vias de inclusão na nova ordem mundial sem sacrifícios dos setores sociais, e tendo nas ações públicas um espaço para a participação cidadã (de forma democrática e participativa).

¹¹⁷ Em texto de abertura do Fórum Social Mundial (Porto Alegre: Janeiro de 2001).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Fichada e Citada

ACIOLY, Cláudio Jr. (2000) “Planejamento Estratégico: o que há de novo na prática do planejamento urbano?”, in: Pobreza Urbano y Desarrollo. Buenos Aires: Programa FICONG, IIED-LA. n° 20, ano 9, abr.

ALBANO, Maria Tereza (2000) O Processo de Formulação do 2º PDDUA de Porto Alegre: Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? Porto Alegre: Tese de Mestrado do Propur/Ufrgs.

ARANTES, O; MARICATO, E; e VAINER, C. (2000) A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes.

ARGILES, Nara (2000) “Imagens de Cidade”. Trabalho acadêmico da autora, PROPUR/UFRGS, não publicado.

BENKO, Georges (1996) Economia Espaço e Globalização – na aurora do século XXI. São Paulo: Editora Hucitec.

BORJA, Jordi (1996) “As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana”; in: FISCHER, Tânia (org). Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

_____ e CASTELLS, Manuel (1998) Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Madrid: Taurus.

BRASIL (1988) “Constituição Federal”; in: Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2002.

BRÜSEKE, Franz J. (1994) “O Problema do Desenvolvimento Sustentável”; in: A Economia da Sustentabilidade: Princípios, Desafios, Aplicações. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Mimeo.

BURMEISTER, Newton (1999) “A Necessária Releitura Da Cidade”. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>.

COMPANS, Rose (1997) “A Emergência de um Novo Modelo de Gestão Urbana no Rio de Janeiro: Planejamento Estratégico e Urbanismo de Resultados”. Recife: Anais VII Encontro Nacional da Anpur.

- DAVIDOVICH, Fany (1984) "Urbanização brasileira: Tendências, Problemas e Desafios"; in: Espaço e Debates. São Paulo: Revista de estudos regionais e urbanos, n° 13.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2001) "FSM Notícias - Comitê Gaúcho". Porto Alegre: janeiro. Disponível em: <fsm2001@accessocom.com.br>.
- GALVÊAS, Elias (2001) "A Revolução Industrial e suas conseqüências". Disponível em: <http://www.maxpages.cominternet/elias>.
- GUELL, José Fernandez (1997) Planificación Estratégica de Ciudades. Barcelona: Gustavo Gili.
- HABITAT (s.d) "De la revolución industrial a la integración en la UE". Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/gtp/arfer2.html>.
- HARVEY, David (1994) Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola.
- _____ (1996) "Do Gerenciamento ao Empresariamento: A Transformação da Administração Urbana no Capitalismo Tardio"; in: Espaço e Debates. São Paulo: Revista de estudos regionais e urbanos, ano XVI, n° 39.
- HOBSBAWM, Eric (1995) Era dos extremos: O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Tradução: Marcos Santarrita. Ed. Companhia de Letras, 2° edição.
- IBGE (2000) "Dados Censitários". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- LOPES, Rodrigo (1998) A Cidade Intencional. O Planejamento estratégico de Ciudades. Rio de Janeiro: Mauad.
- MOURA, Rosa e KLEIKE, Maria de Lourdes (1999) "Modelo Curitiba: Os Riscos de uma Cidade Insustentável". Porto Alegre: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- NYGAARD, Paul D. (1993) "O planejamento urbano: uma discussão alternativa"; in: PANIZZI, Wrana e NOVATTI, João (1993) Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Ed. Universidade/UFRGS.
- _____ (1995) Bases Doutrinárias em Planos Diretores; um Estudo dos Planos Elaborados para o Município de Porto Alegre - 1914 a 1979. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado, PROPUR/UFRGS.
- PORTELLA, Andréa (2000). Pesquisa, O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.estadao.com.Br>. Acessado em agosto de 2000.
- PORTO ALEGRE (1964) 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Porto Alegre: PMPA.

- PORTO ALEGRE (1979) Secretaria do Planejamento Municipal. 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (I PDDU). Lei Complementar 43/79. Porto Alegre: PMPA.
- PORTO ALEGRE (1990) Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Corag.
- PORTO ALEGRE (1999) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>.
- PORTO ALEGRE (2000) “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor”. Secretaria do Planejamento Municipal. Documento não publicado.
- RIO GRANDE DO SUL (1989) Constituição do estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembléia Legislativa.
- ROLNIK, Raquel et al (1998) Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo - Relatório Final de Pesquisa. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/Lincoln Institute of Land Policy.
- ROSÁRIO (1998) Plano Estratégico de Rosário. Rosário/Ar: Revista de divulgação de pré-projeto.
- SÁNCHEZ, Fernanda (1999) “Políticas Urbanas em Renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes”. Porto Alegre: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- SASSEN, Saskia (1998) As Cidades na Economia Mundial. São Paulo: Ed. Studio Nobbel.
- SOJA, Edward (2000) Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Londres: Blackwell.
- TEORIA GERAL DOS SISTEMAS (s.d). Disponível em: <http://www.escs.ipl.pt/materias/tgs.ppt>.
- VAINER, Carlos (1999) “Pátria Empresa e Mercadoria: Notas Sobre e Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. Porto Alegre: Anais do 8º Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- VILLAÇA, Flávio (1995) “Dilemas do Plano Diretor”; in: O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo: (s.n.).

Fichada

ABRAMO, D. et all (1995/4) “La Ville-Monde Aujord’Hui”; in: Futur Antérieur. Paris: L’Harmattan. n° 30-31-32. p.27-49.

ACSELRAD, Henri (1999) “Discursos da Sustentabilidade Urbana”; in: Espaço e Debates São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n° 1, p.79-88, maio.

AFFONSO, R. A. (1997) Os estados e a Descentralização no Brasil. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

AINSTEIN, Luis (1998) Reestructuración O Desestructuración Metropolitanas? Buenos Aires: Instituto Superior de Urbanismo, Universidade de Buenos Aires.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1994) II Plan Estratégico Económico y Social, Barcelona 2000. Barcelona.

ASCHER, François (1994, p. 83-96) “Projeto Público e Realizações Privadas: O Planejamento das Cidades Refloresce”. in: Cadernos IPPUR, ano VIII, n° 1, abr.

_____ (1995) Métapolis ou L’avenir des Villes. Paris: Éditions Odile Jacob.

_____ et all (1995) “Nouveaux Territoires Urbains”; in: Futur Antérieur. Paris: L’Harmattan. n° 29, p.121-162.

BAVA, Sílvio C. (1996) Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda. São Paulo: Pólis.

BENACH, Nuria (1997/1992) Ciutat y Producció d’imatge. Barcelona: Tesis Doctoral, Departamento de Geografia Humana, Universitat de Barcelona.

_____ e SÁNCHEZ (1998) “Políticas Urbanas y Producción de Imágenes de la Ciudad Contemporánea”. Equador: Seminario Internacional Ciudad y Comunicación, FLACSO.

BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1994) “El nuevo debate regional” in: BENKO Y LIPIETZ, Las Regiones que Ganan. Valencia: Edicións Alfons el Magnanim.

BORJA, Jordi (1995) Un modelo de Transformación Urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe. Barcelona: editor J. Borja.

_____ e FORN, Manuel de. (1996) “Políticas da Europa e dos Estados para as Cidades” in: Espaço e Debates. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n° 39, p.32-47, ano XVI.

- BOUINOT, Jean e BERMILS, Bernard (1995) La Gestion Stratégique des Villes. Entre compétition et Coopération. Paris: Armand Colin Editeur.
- BOURDIEU, Pierre (1989) O Poder Simbólico. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand.
- BRAGA, Tânia (1999) “Desenvolvimento Local Endógeno e suas Aplicações na Formulação de Políticas Municipais”. Porto Alegre: Anais do 8º Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- BRUGNOLI, A. (1998) “La Industrializacion Endógena: El Caso de los Distritos Industriales de Italia. Reflexiones para America Latina”; in: PUERTAS, J. Desarrollo Endogeno: Comercio, Cambio Técnico e Inversión Extranjera Directa. Barcelona: CRESET.
- CARVALHO, Juvenilda (1999) “Conselhos Municipais: Sua Contribuição para o Desenvolvimento Local”. Porto Alegre: Anais do 8º Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- CASTELLS, Manuel (1998) El Poder de la Identidad. Madrid: Ed. Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi (1996) “As Cidades como Atores Políticos”; in: Novos Estudos CEBRAP, nº 45, p. 152-166, julho.
- _____ (1995) La Ciudad Informacional. Tecnologías de Información, Reestructuración Económica y el Proceso Urbano-Regional. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1985) “Reestructuración Económica, Revolución Tecnológica y Nueva Organización del Territorio”; in: CASTELLS, M. et alli. Metropolis, Territorio y Crisis. Madrid: Asamblea de Madrid.
- COMPANS, Rose (1999) “O Paradigma das Global Cities nas Estratégias de Desenvolvimento Local”, in: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas: nº 1, p.91-114, maio. Anpur.
- COMPANS, Rose (1998) “Parceria Público-Privado na Renovação Urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro”; in: Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: nº 1, p.79-101, ano XII, jan/jul.
- CORAGGIO, J. L. (1994) “Educação para Participação e a Democratização”; in: O Pêndulo das Ideologias. Rio de Janeiro: Dumará.
- COSTA, Sergio (1997) “Movimentos Sociais, Democratização e Construção de Esferas Públicas Locais”. São Paulo: RBCS, Vol.12, nº 35.
- DANIEL, Celso (1994) “Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural, in: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana”, Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

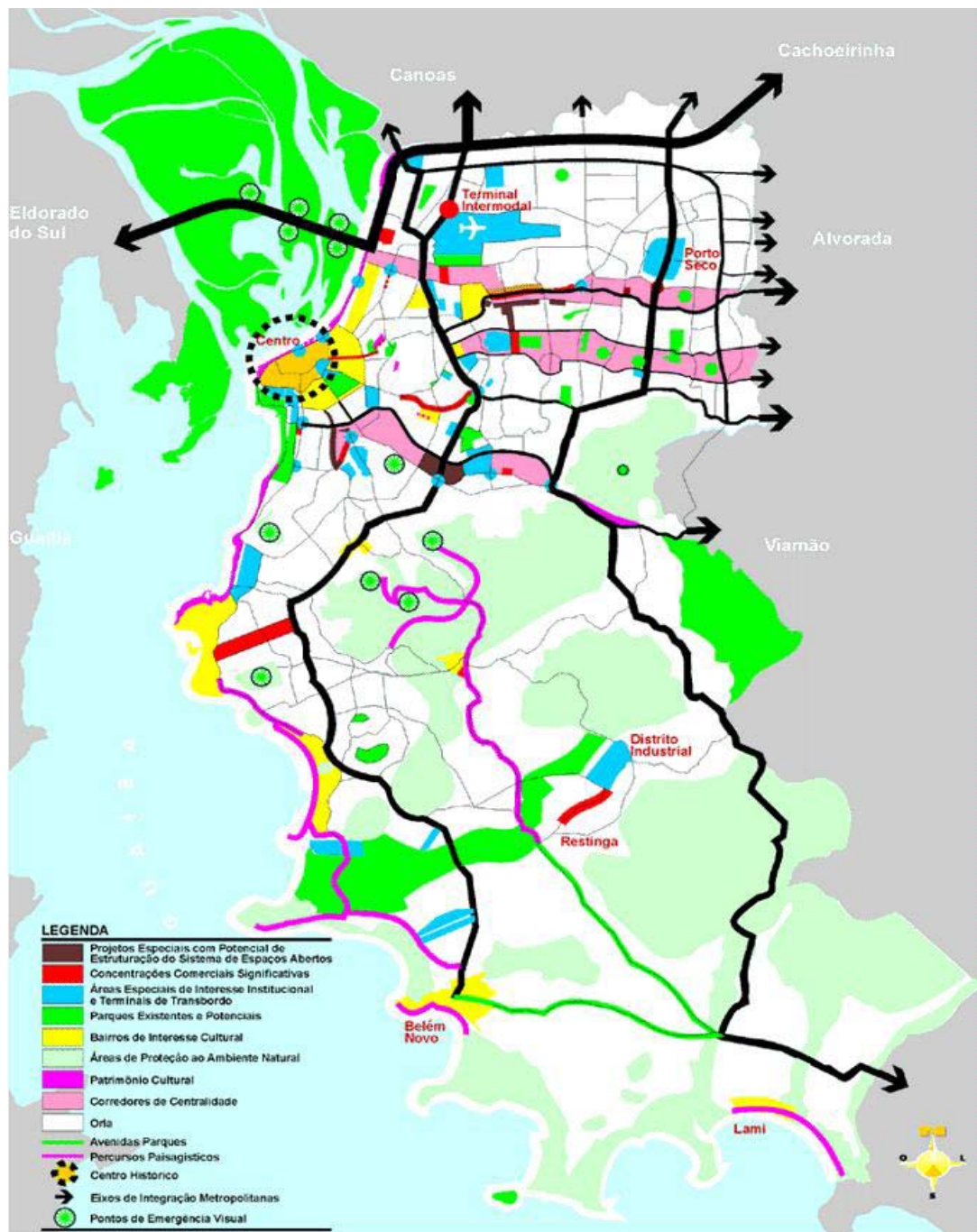
- _____ e SOMEKH, Nadia (1999) Novas Estratégias de Ação Regional. Porto Alegre: Anais do 8º Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- DEÁK, Csaba (1991) “Acumulação entravada no Brasil - E a crise dos anos 80”. in: Espaço e Debates. São Paulo: Revista de estudos regionais e urbanos n° 32, 32-46.
- DEL RIO, Vicente (1997) “Plano Diretor, Desempenho Urbano e Imagens da Cidade”; in: Revista Sinopses. São Paulo: n° 28, p-42-47, dez.
- DOWBOR, Ladislau (1996) A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In: BAVA, Sílvio C. (org.). São Paulo: Pólis.
- FEDOZZI, Luciano (1997) O Orçamento Participativo, Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- FISCHER, Tânia (1996) Gestão Contemporânea, Cidade Estratégica: Aprendendo com Fragmentos e Reconfigurações do Local; in: FISCHER, Tânia (org) Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p.13-23.
- _____ e Moura, S. (1995) Novos Atores e Formas de Interação na Gestão Urbana no Brasil. Brasília: VI Encontro Nacional da Anpur, maio.
- FISCHER, T. (1993) Poder Local, Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- FORN, M. de (1993) Estrategias de Transformación Urbana y Económica. Barcelona: S.I, Mimeo.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (1977) The Steady State and Ecological Salvation - A Thermodynamic Analysis. In: BioScience. Arlington.
- GIACOMONI, James (1996) “O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre”; in: FISCHER, Tânia (org). Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Editora da FGV p.183-195.
- HALL, Peter G. (1996) Globalization and the World Cities. Tokyo: United Nations University/Institute of Advanced Studies Working, paper n°12.
- JARA, C. (1996) Planejamento do Desenvolvimento Municipal com Participação de Diferentes Atores Sociais. In: Ação local e desenvolvimento sustentável. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. Debates n° 11.
- KRAFTA, Romulo (1997) “Sistema de Avaliação de Impactos Urbanos”. Porto Alegre: Documento Introdutório.

- _____ (1996) "Simulador de Cidades: Horizontes e Problemas". Brasília: Anais VI Encontro Nacional da Anpur. Farret, p. 137-147.
- _____ (1994) "Planejamento no Plural". Porto Alegre: Trabalho não publicado, documento de circulação interna do PROPUR/UFRGS.
- LEDO, Andrés Precado (1997) Ciudad y Desarrollo Urbano. Buenos Aires: Editorial Sintesis.
- LIMA, Ana Luiza; LOIOLA, Elizabeth; MOURA Suzana (1999) "Perspectivas da Gestão Local do Desenvolvimento: as Experiências de Salvador e Porto Alegre". Porto Alegre: Anais do 8º Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- LIPIETZ, A: (1994) "O local e o Global: Personalidade Regional ou Inter-Regionalidade?" In: Espaço e Debates, São Paulo: Revista de estudos regionais e urbanos, nº 38.
- _____ e BENKO G. (1994) "As Regiões Ganhadoras". Lisboa: Celta Editora.
- MARX, Karl (1971) Le Capital. Critique de l'économie Politique. Livre Premier. Paris: Editions Sociales, v. 1.
- MENDEZ, Ricardo (1997) Geografía Económica. La Lógica Espacial del Capitalismo Global. Madrid: Ariel.
- MOURA, Maria Suzana (1999) Reflexões sobre a democratização da Gestão da Cidade: possibilidades atuais para participação popular. Porto Alegre: UFRGS/PROPUR.
- NUNES, Edison (1996) "Poder Local, Descentralização e Democratização, um Encontro Difícil". In: O Novo Município. Economia Política Local. São Paulo: Perspectiva, vol. 10, nº3. SEADE.
- OLIVEIRA, Dennison (1995) A Política do Planejamento Urbano: O Caso de Curitiba. Campinas: Tese de Doutorado, Departamento de Ciências Sociais, IFCH, Universidade de Campinas – UNICAMP.
- PANIZZI, Wrana e ROVATTI, João F. (1993) Estudos Urbanos Porto Alegre e seu Planejamento. Porto Alegre: UFRGS.
- PESCI, Rubén e PÉREZ, Jorge (1995) Proycción Ambiental. La Plata: Fundación CEPA. nº 2, série Desarrollo Sustentable.
- POLO, Alejandro Z. (s.d.) La Organización Material del Capitalismo Avanzado. Revista: Domino, nº 15.
- PORTAS, Nuno (1985) "Notas sobre a Intervenção na Cidade Existente". In: Espaço e Debates. São Paulo: Nero/Cortez, nº 17.

- PORTER, Michael (1996) "What is Strategy"; in: Harvard Business Review, n° 6, p. 61-78, nov-dec.
- PORTO Edgard e CARVALHO, Edmilson (s.d.) Planos diretores ou dirigidos? In: Revista Ensaio e Pesquisa. São Paulo: s.n., p. 63-67.
- PRÉTECEILLE, Edmond (1994) Cidades Globais e Segmentação Social. In: RIBEIRO, Luiz C. e SANTOS J., O. Alves do. Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: s.ed., p 65-69.
- REVISTA DE MADRID (1984) Ciudad y Territorio. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, n° 59 y 60 – enero/junio.
- RIBEIRO, L. C. e SANTOS, O. A. (1994) "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana", Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: s. ed.
- RIO DE JANEIRO (s.d.) "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". Disponível em: <http://www.perj.org.br>.
- ROBERTS, Bryan (1997) A Dimensão Social da Cidadania. São Paulo: RBCS, n° 33.
- ROLNIK, Raquel (1997) A Cidade e a Lei - Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP.
- SAGASTI, Francisco R. e AREVALO, Gregorio. (1994) "A América Latina na Nova Ordem Fracionada. In: VELLOSO, João Paulo e MARTINS, Luciano (orgs). A Nova Ordem Mundial. Rio de Janeiro: José Olympio.
- SALGADO, Silvia Regina (1996) Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. O Novo Município, Economia e Política Local. São Paulo: Revista Fundação SEADE. V10, n° 3, p. 48-52.
- SÁNCHEZ, Fernanda (1997) Cidade Espetáculo: Política, Planejamento e City Marketing. Curitiba: Palavra.
- SANTOS, Milton (1996) A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: HUCITEC.
- SASSEN, S. (1996) La Ville Globale. New York, Londres, Tokyo. Paris: Descartes & Cie.
- SEGRE, Roberto (1985) História de la Arquitetura u Del Urbanismo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (leal).
- SERRA, Geraldo G. (1990) Normas para Elaboração de Planos Diretores São Paulo: Revista Sinopses /Universidade de São Paulo, n° 14, p. 13-20.

- SILVA, P. L. (1998) Reforma do Estado e Política Social no Brasil: Êxitos, Problemas e Desafios aos Gestores Sociais. Campinas: NEPP/UNICAMP.
- SILVA, Salette (1994) Descentralização e Cidadania: Desafio do Poder Local. São Paulo: RSP.
- SOJA, Edward (1993) Geografias Pós-Modernas: A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SOUZA, Celina (1996) Reinventando o Poder local. O Novo município, Economia e Política Local. São Paulo: Revista Fundação SEADE. V10, n ° 3, p. 103-112.
- SOUZA, Lincol M. (1999) Os Modos Petistas de Governar. Porto Alegre: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- SOUZA, Maria Regina de e at all (1999) Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano. Porto Alegre: Anais do 8° Encontro Nacional da ANPUR. Org: Décio Rigatti, PROPUR/UFRGS.
- STORPER, M. (1990) “A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo”. In: VALADARES, L. e PRETECEILLE, E. Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios. São Paulo: Nobel.
- VAINER, Carlos B. (1998) “Avaliação do Plano Estratégico do Rio de Janeiro”; in: FELDMAN, Sarah e KAYANO, Jorge. Avaliação de Experiências de Planejamento Estratégico de Cidades. São Paulo: Instituto Pólis, julho.
- _____ (1996) “Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano?” Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro; in: Proposta. Rio de Janeiro: ano 24, n ° 69, p. 28-34, junho.
- VELTZ, Pierre (1994) “Jerarquías y Redes en la Organización de la Producción y el Territorio”; in: BENKO y LIPIETZ (editores) Las Regiones que Ganan. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- VILLAÇA, Flávio (1998) Espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Ed. Estudio Nobel.

ANEXO — MAPAS E FIGURAS



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Estruturação Urbana
programa de espaços abertos
programa de integração metropolitana out 97

Mapa (1) – Fonte: PDDUA (1999)

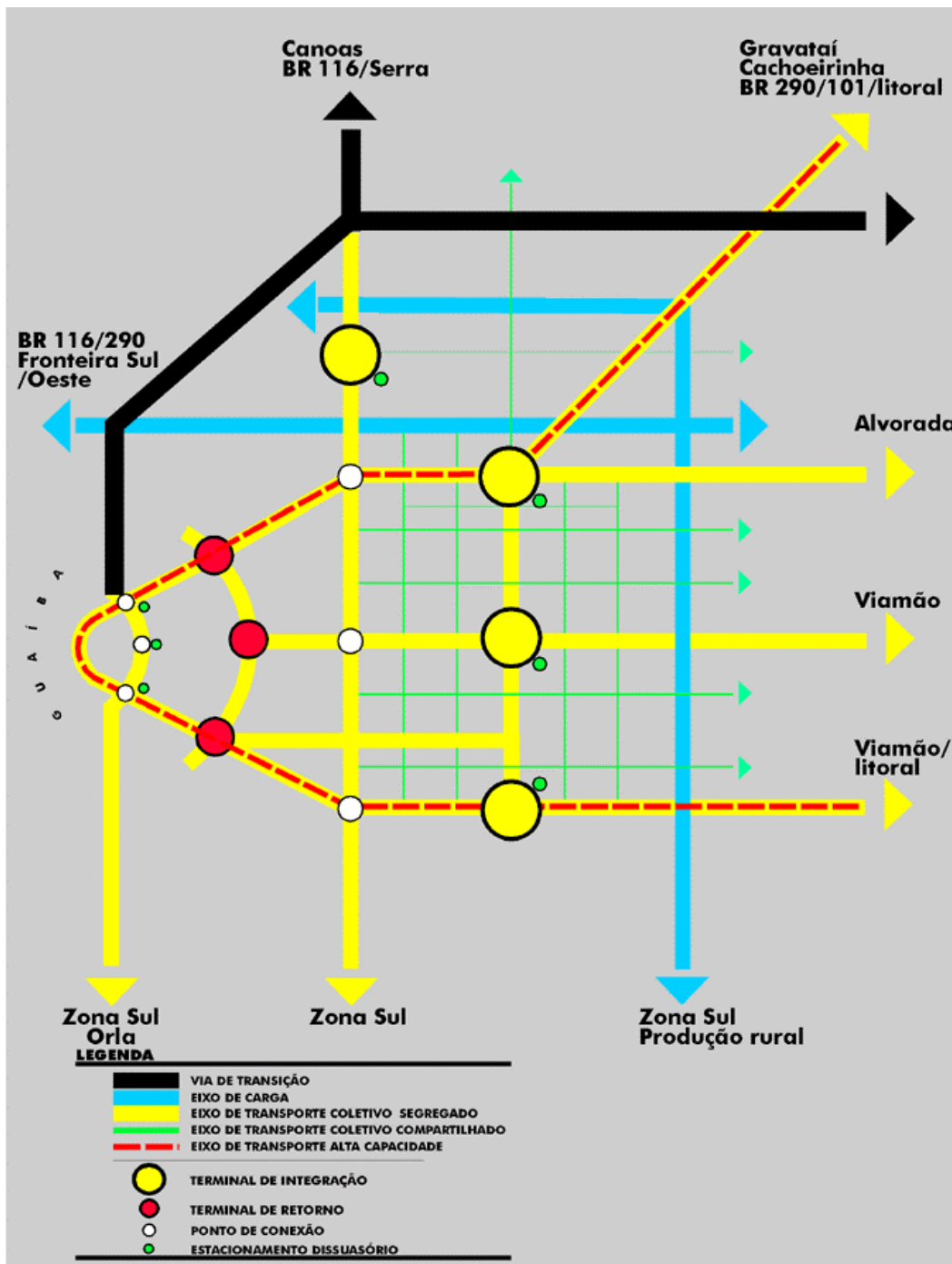
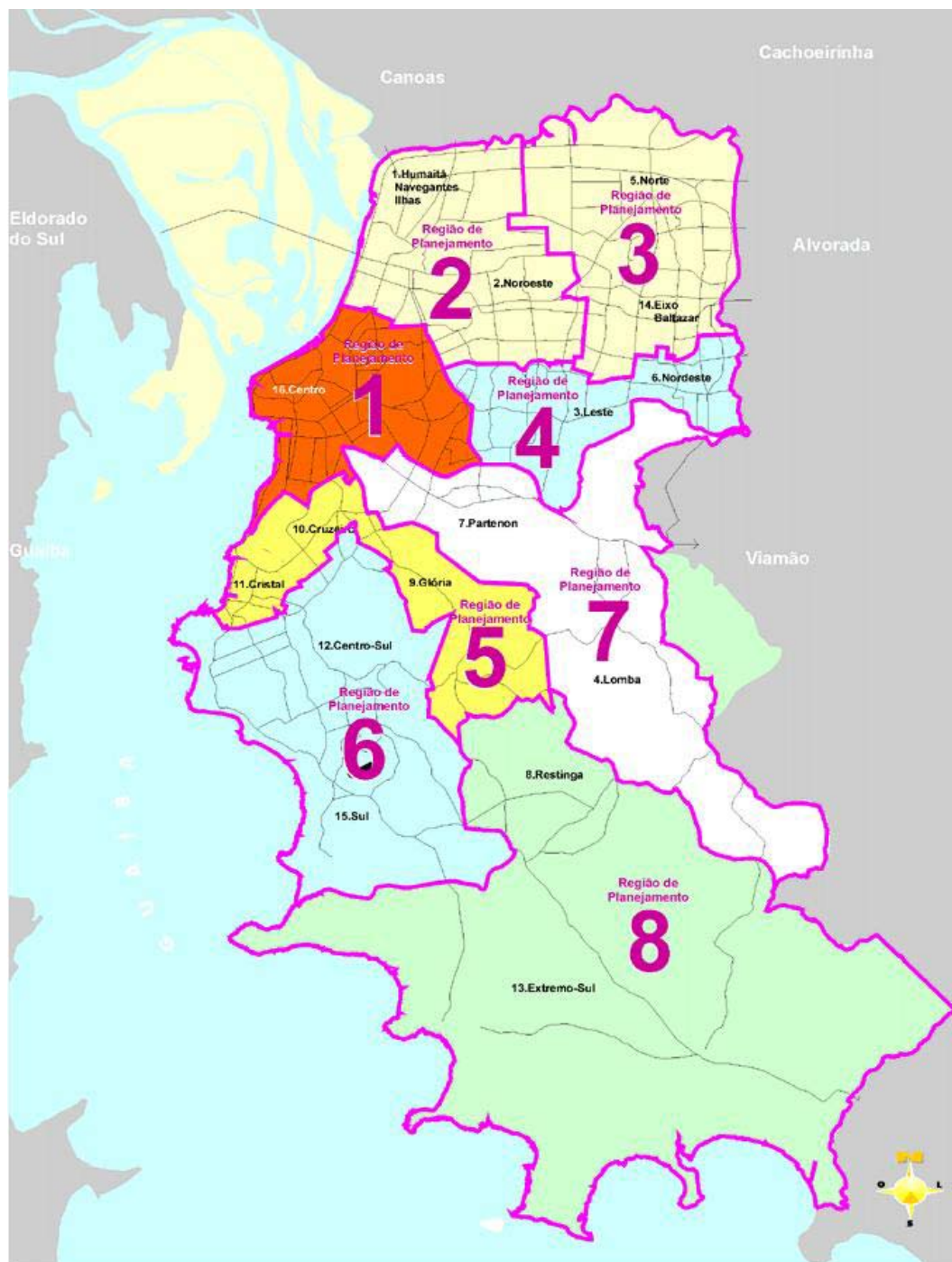


Figura (5) – Fonte: PDDUA (1999)



Mapa (2) – Fonte: PDDUA (1999)

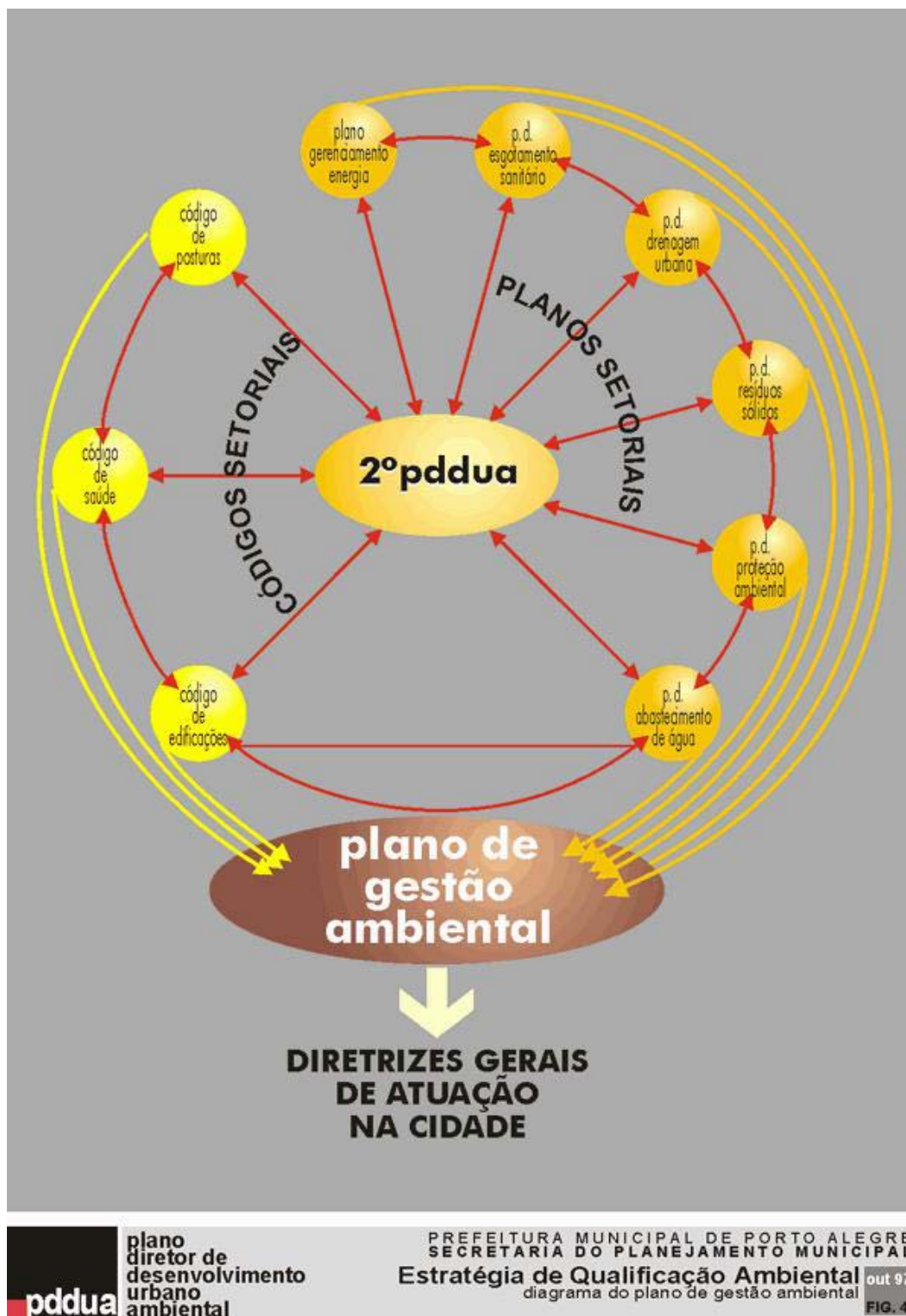
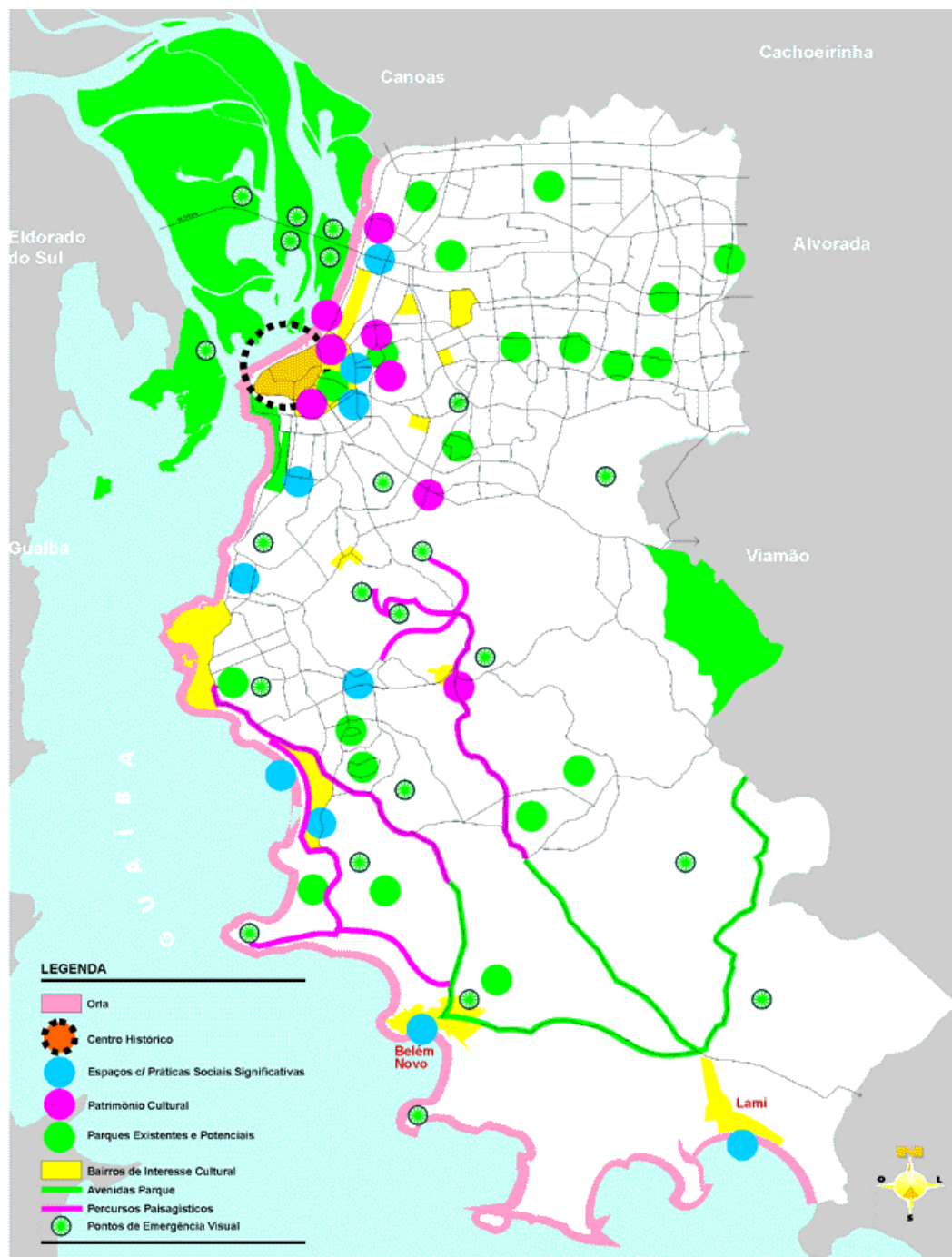


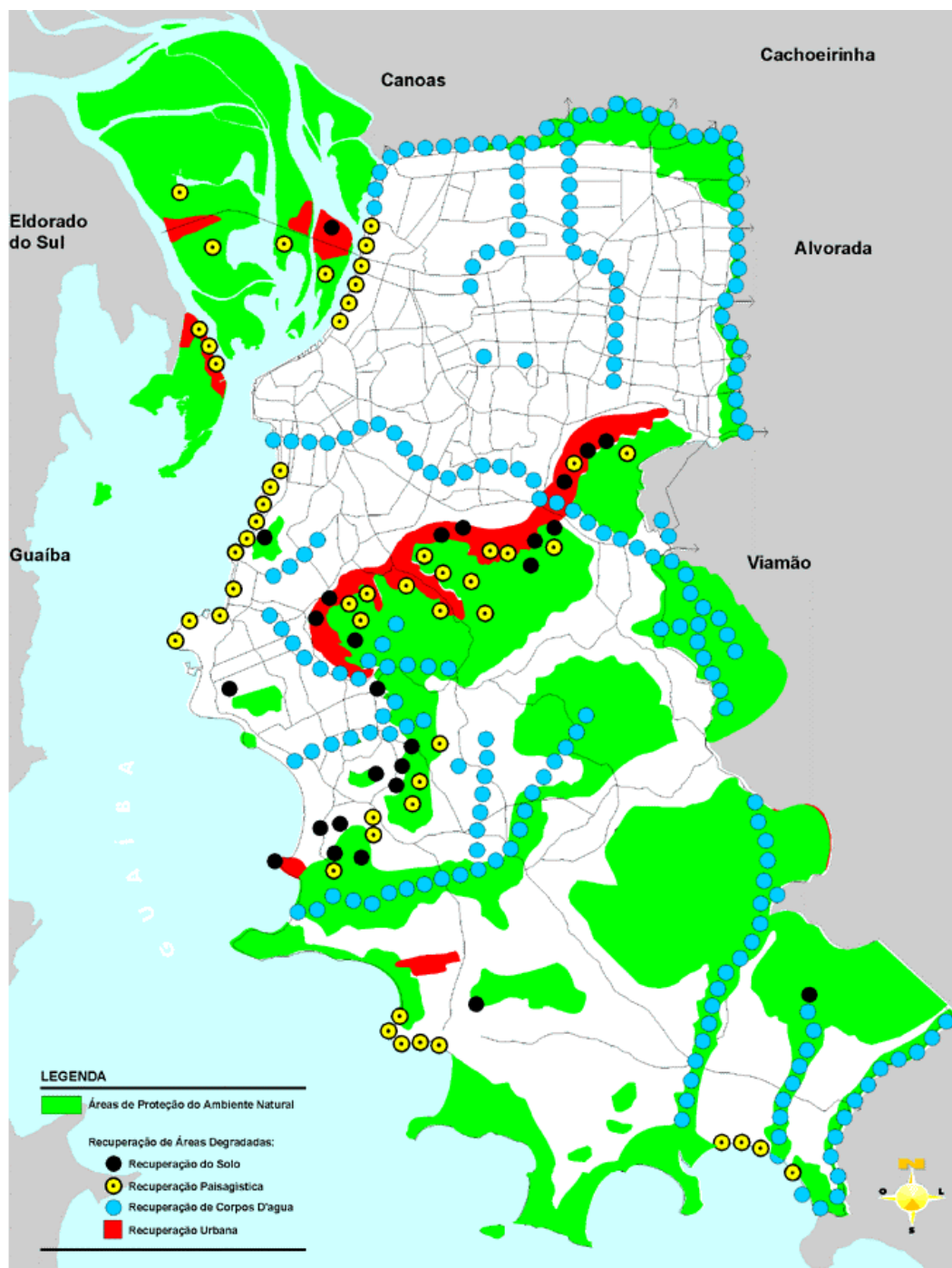
Figura (6) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Qualificação Ambiental
valorização do patrimônio cultural out 97

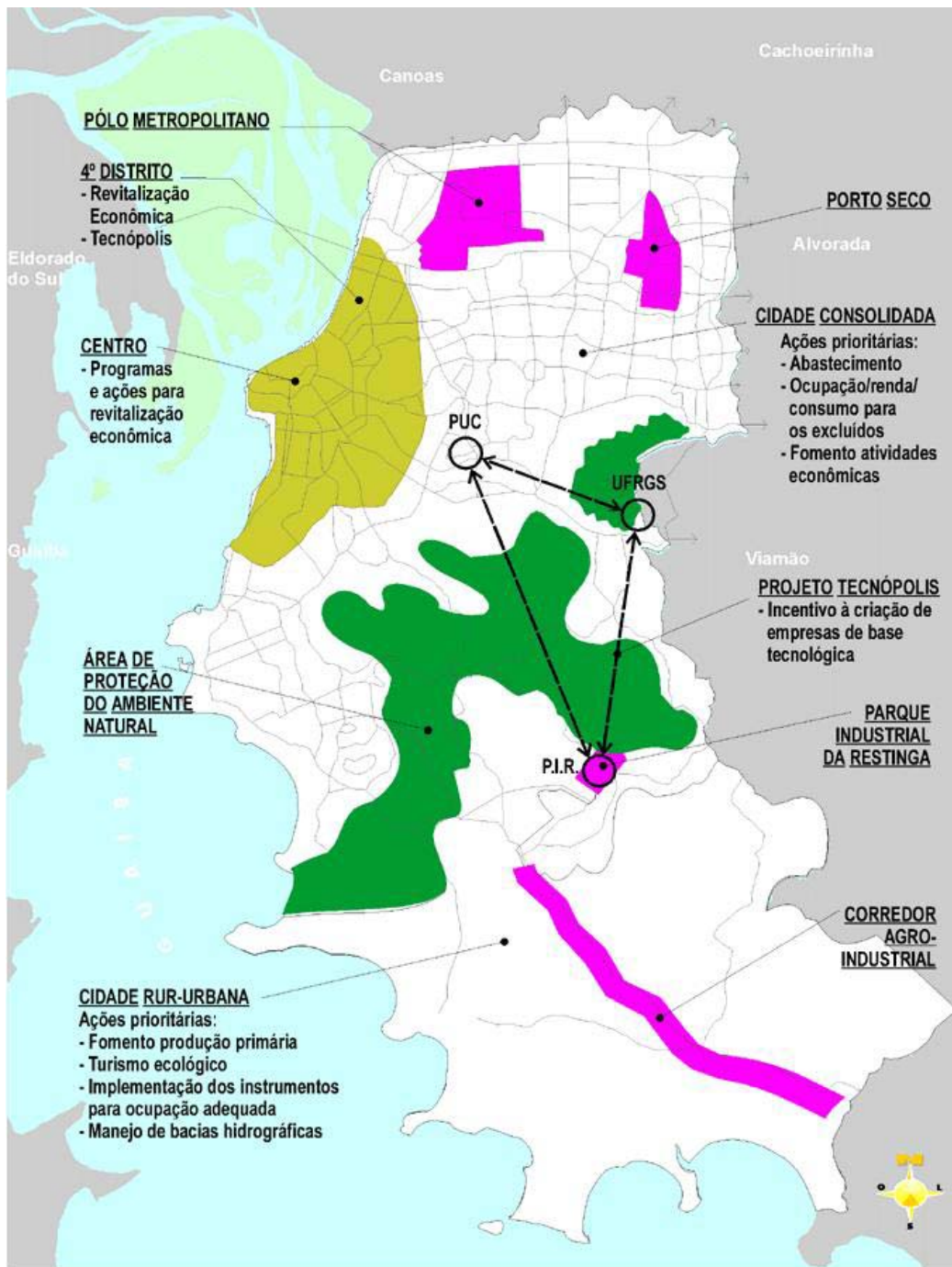
Mapa (3) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Qualificação Ambiental
proteção e recuperação ambiental out 97

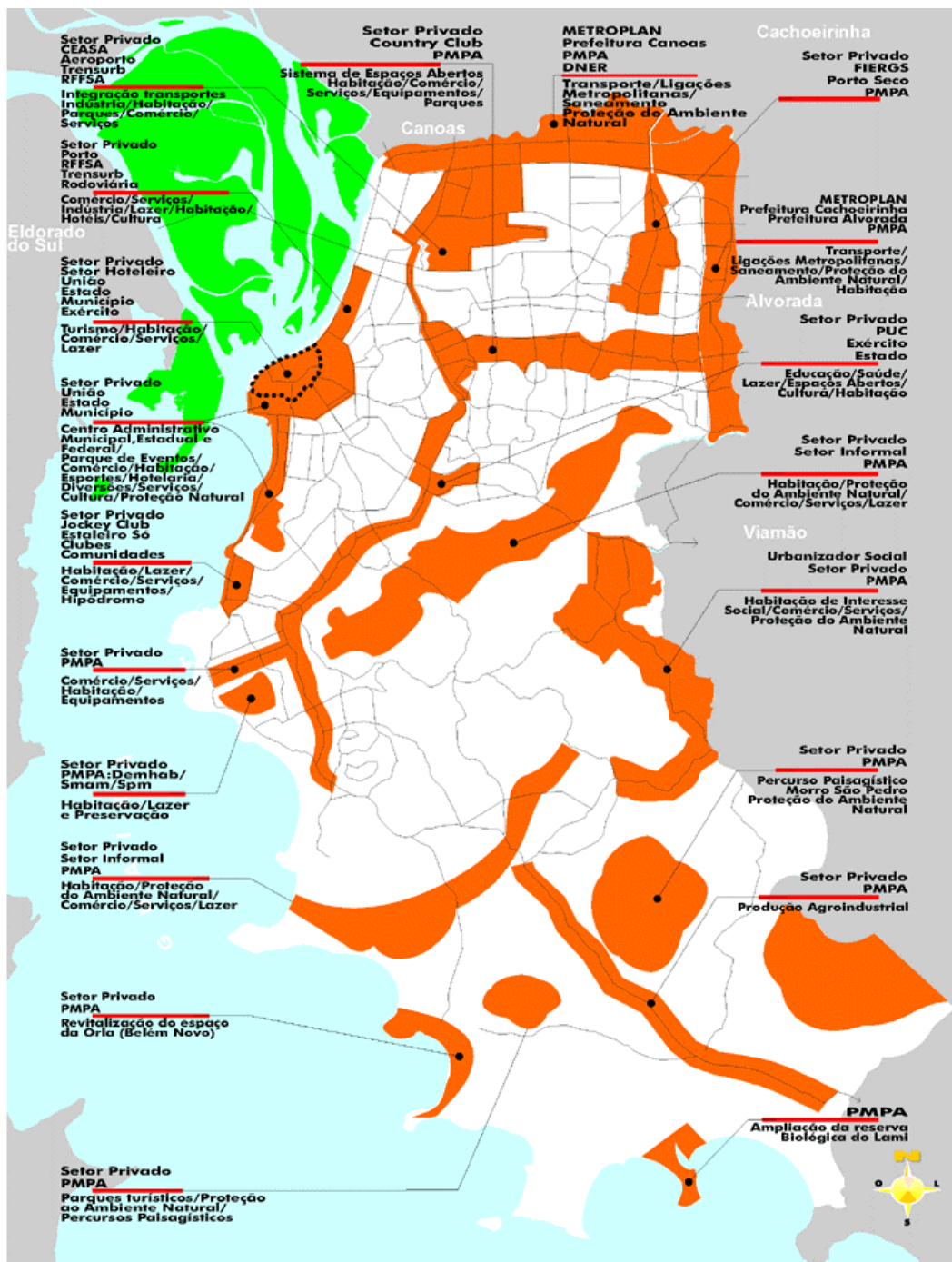
Mapa (4) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Promoção Econômica
 ações prioritárias out 97

Mapa (5) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Produção da Cidade
programa de projetos especiais out 97

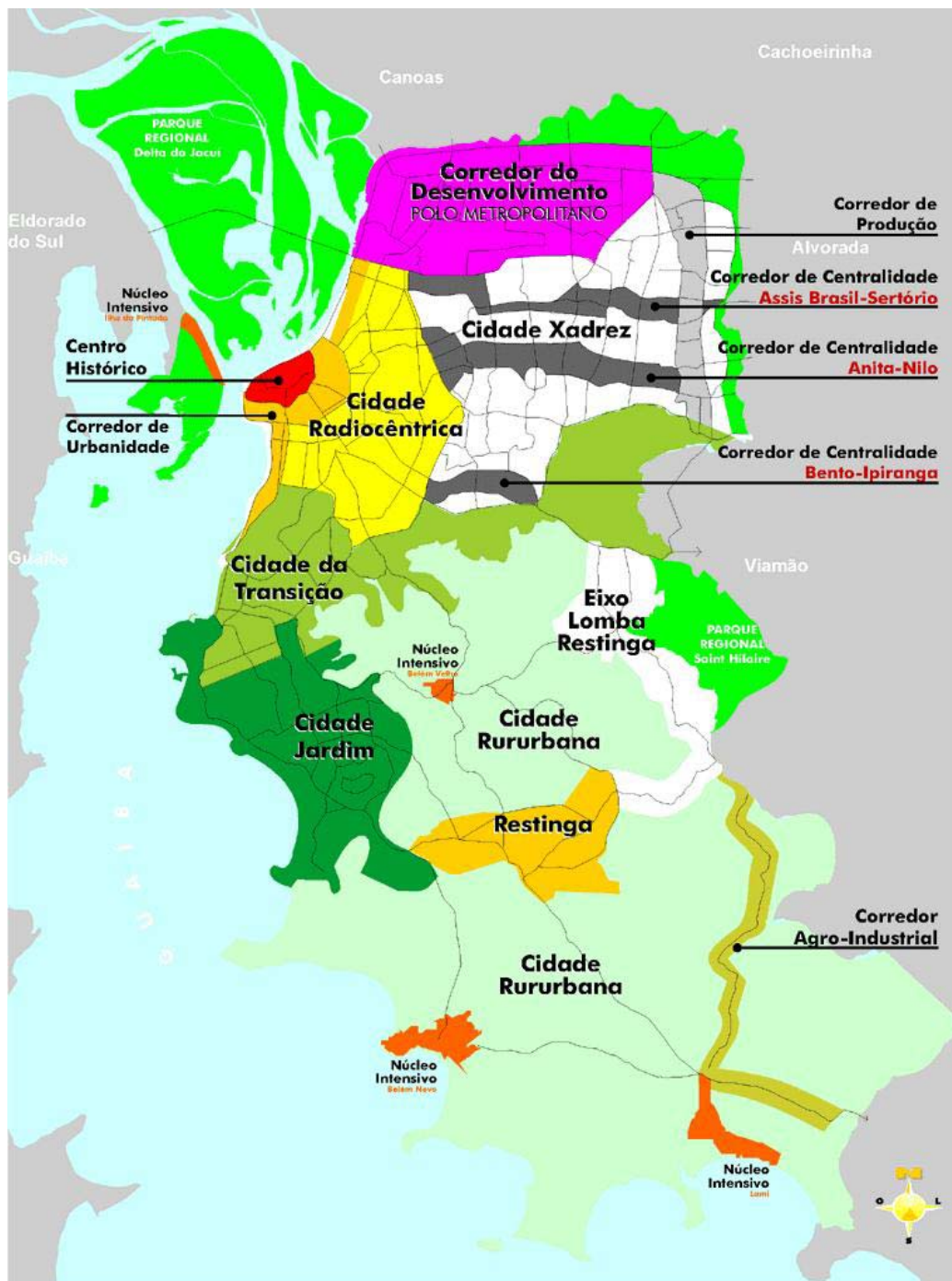
Mapa (6) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Estratégia de Produção da Cidade
programa de habitação de interesse social out 97

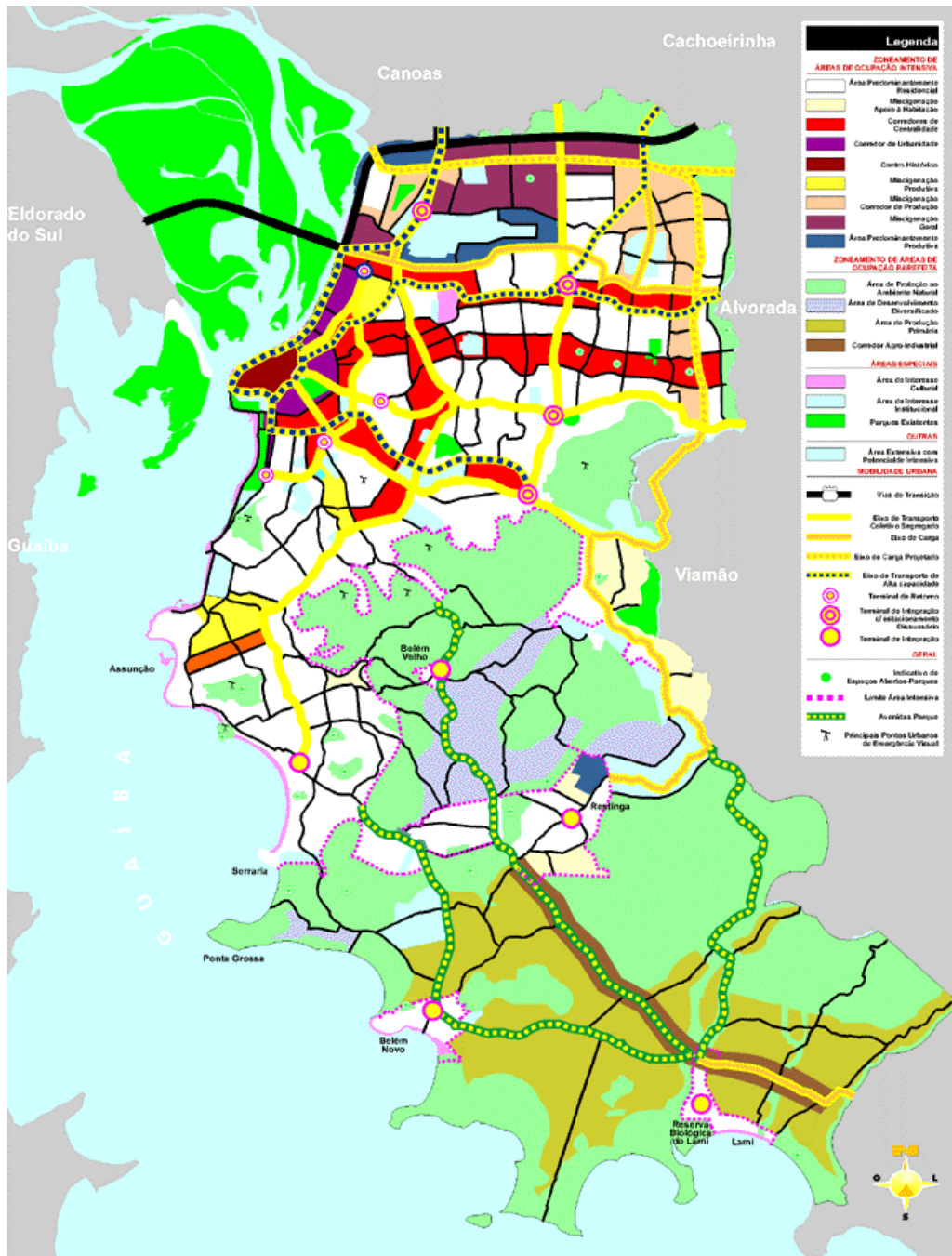
Mapa (7) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Macrozonas out 97

Mapa (8) – Fonte: PDDUA (1999)



pddua plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Modelo Espacial
representação esquemática out 97

Mapa (9) – Fonte: PDDUA (1999)