

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

**O PLANEJAMENTO URBANO E A ADMINISTRAÇÃO POPULAR
DE PORTO ALEGRE: DISCURSOS E PRÁTICAS**

Débora Bernardo da Silva

Orientadora: Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre
2004

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

**O PLANEJAMENTO URBANO E A ADMINISTRAÇÃO POPULAR
DE PORTO ALEGRE: DISCURSOS E PRÁTICAS**

Débora Bernardo da Silva

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

Orientadora: Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre
2004

Ao meu marido Pablo e ao meu filho Juan Lucas, pelo apoio, amor e compreensão, neste distante caminho. Aos meus pais, Jovelino e Marlene, por terem sempre acreditado em mim. À minha falecida amiga Neiva, secretária durante muitos anos no PROPUR, pela intensa dedicação ao programa e aos alunos.

AGRADECIMENTOS

À professora Eva Machado Barbosa Samios, minha orientadora, pelo incentivo e dedicação a este trabalho.

Para a CAPES, pela possibilidade de fazer esta pesquisa e o curso de mestrado.

À minha cunhada Margareth Ruaro da Silva, pela ajuda técnica na organização dos dados.

Para as amigas que fiz nas bibliotecas que pesquisei, em especial para as amigas da Biblioteca da Teologia de São Leopoldo.

Para a professora Marisa Fialho Schaurich pela realização do abstract.

Aos meus colegas de curso, pela cumplicidade e amizade.

Aos alunos do curso de pós-graduação em economia da UFRGS, por valiosa informação para a análise dos dados.

À Administração Popular e especialmente à Secretaria de Planejamento, sempre disponível para oferecer dados e informações.

Resumo

Este trabalho é uma pesquisa sobre os investimentos urbanos realizados pela Administração Popular de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, entre 1991 e 2000. A pesquisa objetiva investigar se os investimentos urbanos realizados em abastecimento de água, esgoto, habitação e transporte, foram planejados e se a Administração Popular, ao contrário de suas declarações, fez planejamento urbano nesse período. Além disso, procura apreender o papel e a importância que o planejamento urbano tem para a Administração Popular no discurso das três primeiras gestões: Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont.

Palavras Chave: Planejamento Urbano, Administração Popular, Investimentos Urbanos

Abstract

This work is a research on the urban investments done by the Popular Administration in Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, between 1991 and 2000. The research aims to investigate if the accomplished urban investments in provisioning of water, sewer, habitation and transport, were planned and if the Popular Administration, unlike its own declarations, made urban planning in that period. Besides, it tries to apprehend the role and the importance attributed to urban planning in the speech of the first three administrations: Olívio Dutra, Tarso Genro and Raul Pont.

Key-Words: Urban Planning, Popular Administration, Urban Investments

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas	10
Lista de Tabelas.....	11
Lista de Quadros e Figuras.....	13
O PLANEJAMENTO URBANO E A ADMINISTRAÇÃO POPULAR DE PORTO ALEGRE: DISCURSOS E PRÁTICAS	
INTRODUÇÃO	15
Justificativa, objetivos e relevância do estudo	18
Revisão Bibliográfica.....	19
O problema de estudo.....	20
PRIMEIRA PARTE - REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	
1. REFERENCIAL TEÓRICO	26
1.1 O Estado Contemporâneo e o planejamento: a contribuição de OFFE	26
1.2 O planejamento como uma ação política racional: as contribuições de PEREIRA, HABERMAS, SOUZA, e SARTORI.....	27
1.3 Os conceitos e as concepções teóricas que subsidiaram a prática de planejamento urbano, segundo HALL e CARVALHO	30
1.3.1 O planejamento urbano segundo HALL e CARVALHO.....	30
1.3.2 Concepções teóricas que subsidiaram a prática de planejamento urbano.....	32
2. PLANEJAMENTO URBANO, TIPOS E MODELOS: A CONTRIBUIÇÃO DE SOUZA	38
2.1 O planejamento urbano regulatório.....	39

2.2 O planejamento urbano pós-regulatório	42
2.3 O planejamento e a gestão urbana social-reformista	46
2.4 O planejamento urbano autonomista de Souza	49
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	54
3.1 A reformulação do problema de estudo.....	54
3.2 Hipóteses de trabalho	56
3.3 Procedimentos Metodológicos do estudo.....	59
3.4 Fontes e tipos de dados.....	60
3.5 Estrutura do Estudo	61

SEGUNDA PARTE - CONTEXTUALIZAÇÃO

4. O PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE.....	63
4.1 Do Higienismo ao Planejamento Urbano Sistêmico	63
5. A ADMINISTRAÇÃO POPULAR E A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO.....	73
5.1 O planejamento estratégico	76
5.2 O Orçamento Participativo e os Planos de Investimentos.....	78

TERCEIRA PARTE - PESQUISA EMPÍRICA

6. OS DISCURSOS DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR.....	82
6.1 O Documento I: O Governo Olívio Dutra (1989 - 1992) e seu discurso inicial.....	83
6.1.1 O Plano de Ação de Governo e o programa A Cidade é a Nossa Casa	86
6.1.2 O Plano de Ação de Governo e o programa Guaíba Vive.....	90
6.2 Documento II: "A hora das definições estratégicas"	92
6.3 O discurso da gestão Olívio Dutra nos Planos de Investimentos (1991 e 1992).....	99
7. OS GOVERNOS TARSO GENRO (1993 - 1996) E RAUL PONT (1997 - 2000) E SEUS DISCURSOS	102
7.1 Documento III: O evento "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte"	103
7.2 O discurso da gestão Tarso Genro nos Planos de Investimentos (1993 - 1996).....	105
7.3 O discurso da gestão Raul Pont nos Planos de Investimentos (1997 - 2000).....	112

7.4 Conclusões	114
8. OS INVESTIMENTOS REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO POPULAR NA DÉCADA DE 90	120
8.1 Investimentos nas 16 regiões do Orçamento Participativo e no item "Toda a Cidade"	120
8.2 Pré-planejamento e Pós-planejamento: os tipos de investimento do ponto de vista de sua formulação	124
8.3 Os investimentos globais e os investimentos pontuais realizados pela Administração Popular na década de 90	128
9. TIPOS DE INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO, HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	132
9.1 Os investimentos em Saneamento	132
9.1.1 Os investimentos em Saneamento demandados institucionalmente	132
9.1.2 Os Investimentos em Saneamento demandados diretamente pela população	137
9.2 Os Investimentos em Habitação e Regularização Fundiária	139
9.2.1 Os investimentos em Habitação e Regularização Fundiária demandados institucionalmente	139
9.2.2 Os investimentos em Habitação e Regularização Fundiária demandados diretamente pela população	142
10. OS INVESTIMENTOS EM PAVIMENTAÇÃO E TRANSPORTE	144
10.1 Os Investimentos em Pavimentação	144
10.1.1 Investimentos em Pavimentação demandados institucionalmente	144
10.1.2 Os Investimentos em Pavimentação demandados diretamente pela população	146
10.3 Os investimentos em Transporte	147
10.3.1 Os investimentos em Transporte demandados institucionalmente	147
10.2.2 Os investimentos em Transporte demandados diretamente pela população	149
10.3 Tipos de Investimentos no conjunto dos investimentos em infra-estrutura.....	150
CONCLUSÃO	155
BIBLIOGRAFIA	163
ANEXOS	167
ANEXO A: Investimentos de Infra-Estrutura encontrados no item "Toda a Cidade"	168
ANEXO B: Tabelas dos investimentos globais (item Toda a Cidade) em saneamento, transporte, habitação, regularização fundiária e pavimentação:.....	181
Anexo C: Investimentos de infra-estrutura nas 16 regiões do Orçamento Participativo.....	187

Lista de Abreviaturas

AP -	Administração Popular
OP-	Orçamento Participativo
SPM-	Secretaria de Planejamento Municipal
PI-	Planos de Investimentos
PAG-	Plano de Ação de Governo
I PDDU-	1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre
II PDDUA-	2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre
GAPLAN-	Gabinete de Planejamento
CRC-	Coordenação de Relações com a Comunidade
DMAE-	Departamento Municipal de Água e Esgoto
DEP-	Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DEMHAB-	Departamento Municipal de Habitação
PI-	Planos de Investimentos
SMOV-	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMT-	Secretaria Municipal de Transportes
SMAM-	Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Lista de Tabelas

- Tabela 1:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões do OP e no item "Toda Cidade", na gestão Olívio Dutra (1991 - 1992) (em milhões de reais).....120
- Tabela 2:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões do OP e no item "Toda Cidade", na gestão Olívio Dutra (1991 - 1992) (em percentual).....120
- Tabela 3:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda Cidade", na gestão Tarso Genro (1993 a 1995) (em milhões de reais).....121
- Tabela 4:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda Cidade", na gestão Tarso Genro (1993 a 1995) (em percentual).....121
- Tabela 5:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda Cidade", na gestão Raul Pont (1997 a 2000) (em milhões de reais).....121
- Tabela 6:** PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda cidade", na gestão Raul Pont (1997 a 2000) (em percentual).....122
- Tabela 7:** PORTO ALEGRE, investimentos da Administração Popular no item "Toda a Cidade" (1991 a 2000) (em milhões de reais).....128
- Tabela 8:** PORTO ALEGRE: Investimentos da Administração Popular realizados nas 16 regiões (1991 a 2000) (em milhões de reais).....129
- Tabela 9:** PORTO ALEGRE, tipos de Investimentos da Administração Popular em saneamento no item toda a cidade (1991-2000) (em milhões de reais).....133
- Tabela 10:** PORTO ALEGRE, Investimentos técnicos em saneamento demandados institucionalmente nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).....135
- Tabela 11:** PORTO ALEGRE, Investimentos em saneamento nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).....137
- Tabela 12:** PORTO ALEGRE: Tipos de demandas dos investimentos em saneamento realizados pela Administração Popular entre 1991 a 2000 (em milhões de reais).....138
- Tabela 13:** PORTO ALEGRE, tipos de investimentos em habitação e regularização fundiária que são demandas institucionais do item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões de reais).....139
- Tabela 14:** PORTO ALEGRE, Investimentos em habitação e regularização fundiária demandados institucionalmente nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).....140

Tabela 15: PORTO ALEGRE, Investimentos em habitação e regularização fundiária demandados diretamente pela população nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	141
Tabela 16: PORTO ALEGRE: Demandas dos investimentos em habitação e regularização fundiária realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	142
Tabela 17: PORTO ALEGRE, Investimentos em pavimentação realizados pela Administração Popular no item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões).....	144
Tabela 18: PORTO ALEGRE, pavimentação (em metros) nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	145
Tabela 19: PORTO ALEGRE: Tipos de demandas dos investimentos em pavimentação realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	146
Tabela 20: PORTO ALEGRE, Investimentos realizados em transporte pela Administração Popular, no item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões de reais).	147
Tabela 21: PORTO ALEGRE, Investimentos técnicos em transporte demandados institucionalmente nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	148
Tabela 22: PORTO ALEGRE, Investimentos em transporte demandados diretamente pela população nas 16 regiões do Orçamento Participativo (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	149
Tabela 23: PORTO ALEGRE: Demandas dos investimentos em transporte realizados pela Administração Popular entre 1991 a 2000 (em milhões de reais).....	149
Tabela 24: PORTO ALEGRE: Tipos de demandas no conjunto dos investimentos em infra-estrutura realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).....	151

Lista de Quadros e Figuras

Quadro 1: Princípios políticos da Administração Popular	115
Quadro 2: Princípios da intervenção urbana da Administração Popular	116
Quadro 3: Princípios de desenvolvimento elaborados no Cidade Constituinte	116
Quadro 4: Tipos de demanda dos investimentos realizados pela Administração Popular, sua origem, seu locus institucional e destino dos investimentos: 16 regiões do OP e Toda a Cidade	152
Figura 1: Comparação entre os investimentos nas 16 regiões e no item "Toda a Cidade" realizados pela Administração Popular na década de 90	122

**O PLANEJAMENTO URBANO E A ADMINISTRAÇÃO POPULAR
DE PORTO ALEGRE - DISCURSOS E PRÁTICAS**

Introdução

O planejamento urbano pode ser compreendido, na sua definição mais simples, como a ação e intervenção do Estado sobre a cidade. O planejamento urbano é justamente o conjunto de conhecimentos que se traduz em diferentes técnicas, o conjunto de procedimentos racionais que auxiliam a tomada de decisão do Estado para a intervenção na cidade, conduzindo os processos urbanos a objetivos pré-determinados. A complexidade que o conceito de planejamento urbano tem está relacionado aos elementos que o constituem: o Estado, a cidade, e as técnicas de intervenção, que podem adquirir diferentes significados em diferentes contextos.

O elo de ligação entre estes três elementos é a industrialização e as conseqüências deste processo, na sociedade como um todo e nas cidades em particular. As cidades, às quais estamos nos referindo, não são as cidades medievais, nem as cidades da Roma antiga, nem qualquer outra cidade antes do processo de industrialização, embora todas estas cidades tivessem sofrido, em maior ou menor grau, algum tipo de intervenção por parte de seus governantes usando um conjunto específico de conhecimentos e técnicas correspondentes. É somente para as cidades industriais que a ação do Estado, através de um planejamento sistemático, torna-se fundamental.

A primeira grande cidade industrial foi Londres, na Inglaterra do século XIX. Tudo o que aconteceu nesta cidade, devido às conseqüências da industrialização e das ações e intervenções decorrentes, serviu como referência para todas as outras cidades. Todos os conhecimentos produzidos a partir deste contexto (e em contextos semelhantes que se seguiram, produzido por atores sociais distintos, desde pensadores sociais, até arquitetos, urbanistas e planejadores urbanos), estruturaram as técnicas e os

procedimentos de intervenção sobre a cidade, os quais só passaram a ser chamados de planejamento urbano a partir do século XX, quando os conhecimentos sobre a cidade haviam amadurecido, ou seja, quando já haviam sido praticados diferentes tipos de intervenção.

O Estado, ao qual estamos nos referindo já é o Estado Moderno, que apresenta características racionais de administração e no seu aparato jurídico. No início da industrialização (século XIX) ele orienta suas ações em função das leis do mercado, fazendo alguns investimentos, principalmente em infra-estrutura, na área de circulação, mas depois, gradualmente, começa a fazer frente aos problemas crescentes que as cidades acumulam. Problemas globais e sistêmicos, que se tornam, cada vez mais complexos à medida que as cidades crescem, como os referentes ao trânsito, ao abastecimento de água, ao tratamento do esgoto, e à habitação, entre outros. A ação do Estado é, então, de controle sobre os processos urbanos da cidade, compreendida como uma entidade global e sistêmica.

Nestes mais de 100 anos de existência, o planejamento urbano adquiriu diferentes significados, de acordo com as diferentes atuações do Estado na sociedade e os diferentes tipos de intervenção. Entretanto, os diferentes tipos de planejamento urbano nunca deixam de ser uma ação do Estado sobre a cidade, embora também existam ações significativas de investidores privados. Mais recentemente, o planejamento urbano passou a ser visto, além disso, como uma atribuição dos cidadãos.

É este tipo de planejamento participativo que constitui o foco deste estudo, através da experiência da Administração Popular em Porto Alegre. A Administração Popular, nosso objeto empírico de investigação, é uma coalizão partidária entre o Partido dos Trabalhadores (PT) com outros partidos de esquerda¹, que assumiu o poder municipal em Porto Alegre em 1989. Até 2000, três mandatos foram exercidos tendo como prefeitos Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996) e Raul Pont (1997-2000). Desde que iniciou seu governo, a Administração Popular modificou não só a forma de decidir sobre os investimentos, como também vários princípios anteriores referentes ao planejamento urbano. A principal mudança foi a

¹ Com o ex-Partido Comunista Brasileiro (PCB) agora Partido Popular Socialista (PPS), na primeira gestão, com o Partido Socialista Brasileiro (PSB) o Partido Verde (PV) e o PCB, na segunda e na terceira gestão.

criação do Orçamento Participativo (OP)², através do qual estabeleceu-se uma parceria entre o governo e a população para tomadas de decisão com relação aos investimentos urbanos. O OP passou a ser visto como uma forma democrática e participativa considerada muito superior à forma antiga de planejamento urbano, tal como era formulado pela Secretaria Municipal de Planejamento (SPM), nas décadas de 70 e 80. Esta, na visão, de certa forma preconceituosa, da Administração Popular era considerada como tecnocrática ou puramente físico-territorial.

Na verdade, trata-se de um tipo específico de planejamento urbano que, tanto na Europa e Estados Unidos quanto no Brasil, teve grande expressividade, especialmente a partir da década de 50. No Brasil, este tipo de planejamento urbano, chamado de tecnocrático, foi associado pelos movimentos de esquerda ao período da Ditadura Militar (1964 -1985), além de ser visto como envolvendo um projeto de cidade ideal, pensado e realizado apenas por um círculo estreito de planejadores. Estas características passaram a constituir o alvo da crítica dos partidos de esquerda e da Administração Popular ao planejamento urbano e tornaram-se ponto de partida para a adoção de modelos alternativos, como o do planejamento participativo.

O primeiro governo municipal da Administração Popular em Porto Alegre passou a ver a atuação da Secretaria Municipal de Planejamento - (SPM) como a de uma supersecretaria centralizadora, razão pela qual mudanças administrativas tornaram-se necessárias para mudar a ação de planejamento urbano na cidade. A retirada do setor de Orçamento e Gastos da SPM, e sua conseqüente transferência para o novo Gabinete de Planejamento - (GAPLAN) alocado junto ao gabinete do prefeito, juntamente com a criação do Orçamento Participativo, foram as principais mudanças introduzidas pela Administração Popular. Nesta nova prática administrativa a participação popular no governo torna-se central, enquanto o planejamento urbano como uma atividade sistêmica torna-se secundário, pelo menos ao nível do discurso.

² O Orçamento Participativo, de acordo com FEDOZZI (1997): "é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos (...) essa modalidade de gestão é resultante de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis intervenientes na relação entre os governantes do Município (Executivo e Legislativo) e a população local, especialmente os atores dos chamados movimentos comunitários de Porto Alegre". (1997, p. 105).

É a partir deste quadro que uma questão controversa passou a ser debatida: a Administração Popular faz ou não planejamento urbano? A resposta a esta questão é o nosso objeto de estudo. Pretendemos responder a partir dela as seguintes questões: Neste cenário, e de acordo com o discurso oficial, as práticas anteriores de planejamento, criticadas por seu caráter tecnocrático, teriam saído de cena, sendo substituído pelo OP? Na prática urbana da Administração Popular aquele planejamento urbano deixou realmente de existir? Pode a Administração Popular romper completamente com uma ação histórica e tradicional de planejamento urbano que Porto Alegre acumula desde o final do século passado?

Justificativa, objetivos e relevância do estudo

A Administração Popular de Porto Alegre oferece, como objeto de estudo, a possibilidade de se examinar uma experiência muito rica sobre a ação urbana da esquerda no Brasil, especialmente através da análise de como podem os investimentos urbanos ser decididos de uma forma que não a usualmente feita em nosso país, e quando, na relação entre o planejamento urbano e o OP, pelo menos ao nível do discurso oficial, é atribuída maior importância ao segundo.

Verificar se houve ou não planejamento urbano por parte dos diferentes governos da Administração Popular e das diferentes secretarias, departamentos e autarquias da administração municipal em Porto Alegre foi o eixo condutor deste trabalho. Seu objetivo principal é oferecer subsídios sobre as questões acima e sobre como a Administração Popular trabalhou com a complexidade da cidade e seu desenvolvimento. A grande questão a ser esclarecida, tendo em vista a prática administrativa futura, é se os investimentos urbanos pontuais e fragmentados, tais como decididos pelo OP, são suficientes para gerir o desenvolvimento da cidade, ou se as práticas sistêmicas usuais de planejamento urbano são indispensáveis para esta tarefa. A relevância desta questão por si só parece-nos justificar este estudo.

Revisão Bibliográfica

Especificamente sobre planejamento urbano em Porto Alegre encontram-se estudos importantes em PANIZZI e ROVATTI (1993). Cabe salientar, da obra, os de WEIMER e SOUZA E DAMÁSIO, que analisam o planejamento urbano em Porto Alegre desde o final do século XIX até às primeiras décadas do século XX; o de SALENGUE E MARQUES, que analisam historicamente os diversos planos Diretores produzidos para a cidade de Porto Alegre; o de NYGAARD que também analisa os planos Diretores produzidos na cidade, mas propõe, além disso, um novo processo de planejamento urbano para Porto Alegre; o de LIEDKE FILHO E FERRETI, que analisam especificamente o plano Diretor de 1979 e as suas conseqüências para a cidade; e, por fim o de MOURA, que aborda o tema da participação popular em Porto Alegre na década de 80 e início da década de 90.

Além disso, há o estudo de NYGAARD (1996) sobre o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1º PDDU), de 1979. O estudo traz uma interessante análise sobre as bases doutrinárias contidas nos Planos Diretores realizados em Porto Alegre, com exceção do último, feito sob a gestão da Administração Popular. Sobre este último, o 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2º PDDUA), de 1999, há o trabalho de ALBANO (1999) que analisa seu processo de formulação, relacionando-o com os princípios ideológicos da Administração Popular.

Com relação à Administração Popular, um dos temas que têm sido mais tratados é o do Orçamento Participativo. FEDOZZI (1996), analisa a experiência do Orçamento Participativo, do ponto de vista institucional, tendo como pano de fundo as características do Estado no Brasil, considerando-a um avanço em termos organizacionais e políticos. Em ABBERS (1997a) é estudada a distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre. GONZÁLEZ (1998) estuda a relação existente entre participação popular, cultura política e ação coletiva, através da análise do Orçamento Participativo. SOUZA (2002), analisa o planejamento urbano em diversos contextos e particularmente em Porto Alegre, com a Administração Popular. SILVA (2002), analisa as lutas e a mobilização popular dos moradores da Vila Jardim

no processo do Orçamento Participativo. E novamente FEDOZZI (2002), num estudo mais recente, analisa a construção da consciência social através da experiência do OP de Porto Alegre.

Apesar dos valiosos subsídios que todos esses estudos oferecem à compreensão de nosso tema, nenhum deles, contudo, aborda o que constitui o centro de nosso interesse: a relação entre o discurso e a prática do planejamento urbano em Porto Alegre sob a Administração Popular.

O problema de estudo

O tema do planejamento urbano representou desde o início um grande desafio, tanto teórico-conceitual, quanto empírico. Somente com o tempo foi possível resolver os dilemas que o tema trouxe consigo. A seguir iremos analisar as dificuldades que superamos ao nível teórico e ao nível empírico, analisadas separadamente para uma melhor compreensão. Primeiro as dificuldades teóricas, depois as dificuldades empíricas.

Em termos teóricos-conceituais, a grande dificuldade é a diferença, para alguns inexistente, entre planejamento urbano e urbanismo. Em nosso entendimento, apoiado em autores como HALL (1995) e SOUZA (2002), o planejamento urbano só adquire seu significado, como uma ação feita predominantemente pelo Estado para resolver os problemas sociais nas cidades, a partir da segunda metade do século XX, ou um pouco antes, no processo de reconstrução das cidades européias, após o término da 2ª Guerra Mundial. Antes disso, as intervenções nas cidades situavam-se dentro do urbanismo e seus dois grandes modelos: o culturalismo e o progressismo³. Tanto o pré-urbanismo

³ De acordo com CHOAY (1979), o urbanismo, que inicia no final do século XIX, difere do pré-urbanismo, que iniciara algumas décadas antes, em dois pontos importantes: em lugar de ser obra de generalistas (historiadores, economistas ou políticos) torna-se obra de especialistas, geralmente arquitetos; deixando de inserir-se numa visão global da sociedade, torna-se menos político, e deixa para trás certas idéias e propostas do pensamento socialista do século XIX. Mesmo com estas novas características, o urbanismo apresenta a mesma dualidade que havia no pré-urbanismo: culturalismo e progressismo, com algumas diferenças dos modelos anteriores. O culturalismo no urbanismo concebe a cidade industrial como uma ruptura histórica e por isso propõe o retorno ao passado, mas este retorno se dá a partir das estruturas técnicas e estéticas e não mais pelas estruturas econômicas e sociais.

quanto o urbanismo têm uma especificidade: a estreita ligação com a arquitetura e o desenho urbano. De acordo com Souza (2002), o planejamento urbano, ao contrário, tem como suporte técnico as ciências sociais, tornando-se ele mesmo uma ciência social aplicada. O conhecimento que utiliza vem da geografia, da economia, da política, da sociologia e outras disciplinas. As diferenças entre os termos, por conseguinte, estão relacionadas a diferentes intervenções, que possuem o suporte de diferentes conhecimentos ou ciências, sendo que o planejamento urbano é mais amplo do que o urbanismo, desenvolvendo-se num contexto em que já tinha havido um amadurecimento das técnicas de intervenção do Estado sobre as cidades.

Neste estudo, adotamos o conceito de planejamento urbano como uma ação planejada pelo Estado, utilizando a ciência social aplicada como suporte técnico, quando de sua intervenção sobre as cidades, na organização de atividades essenciais e na realização de novos investimentos, em: saneamento, circulação, transporte, na regulação do uso do solo, na habitação e outros investimentos urbanos, tendo como finalidade última *"o desenvolvimento urbano, ou a mudança social positiva da e na cidade"*. (Souza, 2002, p. 40).

A segunda grande dificuldade foi a existência de diferentes denominações, com as quais diferentes autores adjetivam o planejamento urbano, muitas vezes denominando-o de urbanismo, ou, ao contrário, chamando de planejamento urbano uma ação de urbanismo. Termos como "clássico", "tecnocrático", "físico-territorial", nem sempre se referem a coisas distintas. Para driblar esta dificuldade fizemos uma breve análise conceitual do planejamento urbano e traçamos uma breve trajetória das influências teóricas que o influenciaram, a partir da década de 50, além de uma análise dos principais tipos de planejamento urbano realizados neste período.

Em termos empíricos, a discussão sobre se e como a Administração Popular faz ou não planejamento urbano tem sido desde há muito tempo um tema à espera de elucidação empírica. Afinal, a prática da Administração Popular é ou não de planejamento urbano?

O progressismo no urbanismo concebe que a aglomeração urbana prevalece sobre os indivíduos e o progresso prevalece sobre a noção de cultura, mas sem muitas considerações políticas.

Para responder à questão acima começamos as primeiras explorações sobre o tema pela Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e sua prática de planejamento urbano. A escolha da SPM justificava-se na medida em que esta havia sido anteriormente o *locus* do pensar e do agir sobre a cidade. Somente ela, portanto, seria capaz de oferecer a comparação entre o passado e o presente: um passado com muito planejamento urbano e um presente que deveria ser descoberto.

O presente apresentava-se com uma perspectiva dual: por um lado, a Administração Popular demonstrava um grande preconceito com relação ao planejamento urbano "clássico" (físico-territorial), enquanto, por outro, afirmava que fazia planejamento através do Orçamento Participativo, embora de forma indireta, apenas articulando e disputando, no processo do OP, os investimentos mais abrangentes para a cidade e alguns projetos urbanos considerados importantes, como a reforma do Mercado Público, por exemplo.

A constatação da contradição acima deixou-nos perdidos e sem coragem para prosseguirmos, pois, admirávamos os investimentos urbanos realizados pela Administração Popular nos setores carentes da cidade e, mais ainda, a opção pela co-gestão entre Estado e participação popular. Mas, e o planejamento urbano? O OP, um novo instrumento de gestão, poderia ser considerado um instrumento de planejamento urbano? E a atuação da Administração Popular, o que era: planejamento ou apenas gestão dos investimentos? Nesse momento, resolvemos abandonar temporariamente esse problema e buscar uma abordagem mais compreensiva para entender melhor o processo e a racionalidade que estava movendo a ação do poder municipal.

Dispostos a examinar a racionalidade da Administração Popular na solução dos problemas urbanos, o campo de visão tornou-se mais amplo, o que nos levou a investigar o local onde acontecia a decisão dos investimentos: no Orçamento Participativo. Inicialmente entrevistamos ocupantes de cargos de confiança, ligados ao Orçamento Participativo, mas só quando entrevistamos alguns conselheiros e delegados do OP é que percebemos que a realidade não era exatamente como havia sido pintada nas primeiras entrevistas feitas na Secretaria de Planejamento. Percebemos que havia em todo o processo decisório uma determinação muito grande, exercida pelo próprio governo, através da estrutura do Orçamento Participativo, que acabava por colocar muitos de seus projetos como prioridade em relação às demandas vindas da população.

Um artigo de GONZÁLES (1998) sobre a Administração Popular e o processo democrático, reforçou ainda mais nossos achados. O autor afirmava que o percentual de investimentos referente às obras estruturais mais abrangentes, as obras-meio, como saneamento e pavimentação, as quais eram alocadas nos Planos de Investimentos do OP no item denominado de "toda a cidade", sempre fora maior que o percentual referente às obras-fim, que se encontravam pré-estabelecidas via escolha popular, em cada uma das 16 regiões do Orçamento Participativo.

Os investimentos feitos naquele item, segundo Gonzáles: *"são gastos que não podem ser modificados pelo Orçamento Participativo, isto é, os recursos empregados têm destinação certa, não havendo possibilidade de ser utilizados em outra área"*. (1998 p. 205 e 206). Ou seja, descobrimos que havia alguns investimentos no OP que já tinham uma alocação pré-definida, não podendo ser mudados pela população. Estes se caracterizavam, além disso, por terem uma dimensão técnica forte, indicando que, para realizar essas ações, a Administração Popular e suas secretarias precisavam planejá-las de modo a não incorrer no erro de realizar uma ação irracional que não desse conta de seus objetivos.

Tudo isso mostrava que era ilusória a visão de que 100% dos investimentos urbanos em Porto Alegre fossem decididos em conjunto com a população, como ocorre, por exemplo, no seguinte texto de SOUZA (2002):

É certo, também, que Porto Alegre é uma exceção (na sua capacidade de planejamento e gestão autônoma). Que não haja ilusões sobre isso. A **disponibilização de 100%** dos novos investimentos para serem objeto de discussão e deliberação no âmbito das instâncias participativas; o fato de a divisão espacial do município ter incorporado identidades sócio-espaciais e tradições de organização (...) a evidente preocupação do Poder Público em não excluir nenhum grupo social e em estimular a presença do maior número possível nas assembleias (...); tudo isso coloca Porto Alegre bem à frente das outras experiências de Orçamento Participativo que o autor deste livro chegou, com profundidade variável, a conhecer pessoalmente... (2002, p. 447) Grifo meu.

Este novo modelo de planejamento urbano em que todos os investimentos seriam decididos pela população nas instâncias participativas, incluindo aí até mesmo as obras mais abrangentes e estruturais, revelou-se, pois, como uma

postura discursiva, através da qual a Administração Popular ocultava os procedimentos técnicos dos quais fazia uso.

Na verdade, o próprio SOUZA (2002) não só reconhece, como aponta algumas contradições na Administração Popular. Entre elas o fato de haver na prefeitura de Porto Alegre uma instância específica dedicada ao planejamento urbano - o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, ligado ao Plano Diretor - que tem como finalidade formular políticas, planos, programas e projetos urbanos. Composto por representantes do governo municipal, de grupos profissionais e de setores empresariais, o conselho estaria fugindo, portanto, da dinâmica representativa do Orçamento Participativo. O autor aponta também as plenárias temáticas, as quais foram criadas junto ao OP para melhorar o processo de discussão em torno dos investimentos de caráter geral, para toda a cidade, que teriam acabado por não ter muito sentido, dificultando o processo de decisão ao constituírem mais uma instância de participação.

Estas questões indicam que, ao contrário do que faz pensar o discurso oficial, a Administração Popular não pôde abandonar completamente o planejamento urbano.

Buscando elucidar a relação da Administração Popular com o planejamento, nosso problema de estudo passou a ser encontrar respostas para as questões, através do exame tanto dos investimentos urbanos em saneamento, habitação e infra-estrutura viária e de transporte, realizados em Porto Alegre na década de 90, como dos princípios políticos que os orientaram. O governo municipal fez planejamento urbano - ou seja, utilizou procedimentos técnicos (planos, projetos) para a decisão e implantação dos investimentos urbanos realizados - ao contrário do que prega o discurso oficial, segundo o qual o OP seria a nova forma de decisão? Qual foi a dinâmica que seguiu para a realização dos investimentos? Que papéis desempenharam a técnica, os técnicos e a participação popular nesta dinâmica?

Para tratar dessa problemática foi necessário ampliar a compreensão da ação de planejamento e da ação de planejamento urbano. Estas as ênfases buscadas no nosso referencial teórico metodológico.

PRIMEIRA PARTE
REFERENCIAL TEÓRICO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1. Referencial Teórico

O referencial teórico deste trabalho abrange quatro partes distintas: a primeira parte consiste de uma breve síntese introdutória sobre o Estado Contemporâneo, a partir dos trabalhos de OFFE (1994) e GIDDENS (2001); a segunda parte versa sobre o planejamento como uma ação política racional, na qual foram utilizados os trabalhos de PEREIRA (1978), HABERMAS (1970), SOUZA (2002) e SARTORI (1991); na terceira parte estabelecemos o conceito e as principais concepções teóricas do planejamento urbano, a partir das concepções de HALL (1995) e CARVALHO (2001); e a quarta e última parte consiste da análise feita por SOUZA (2002) sobre os tipos e os modelos de planejamento urbano praticados no século XX.

1.1 O Estado Contemporâneo e o planejamento: a contribuição de OFFE

O referencial teórico deste trabalho parte do planejamento como atribuição do Estado Racional⁴, portanto, de um Estado que planeja a sua ação e que possui um aparato administrativo e legal estruturado por procedimentos racionais, numa sociedade que se tornou, a partir do advento do capitalismo, cada vez mais industrializada, complexa e interdependente⁵.

Por outro lado, o Estado contemporâneo, apesar de ter esta atribuição racional e legal, pode seguir as regulamentações apenas parcialmente, criando seus próprios esquemas normativos para suas organizações político-administrativas,

⁴ Sobre o Estado Racional Legal e suas características ver WEBER (1991).

⁵ Sobre o processo de racionalização e interdependência da sociedade ver ELIAS (1990).

seguindo critérios, às vezes, "irracionais de racionalidade". (OFFE, 1994). E isto porque, qualquer governo, para se sustentar no poder, necessita da cooperação de instâncias exteriores a ele - organizações sociais, sindicatos, associações, entidades profissionais etc - estando continuamente sujeito a um triplo teste: de consenso político, de conformidade legal, e de efetividade funcional (OFFE, 1994).

Durante o século XX, as cidades, por sua vez, conforme GIDDENS, tornaram-se cada vez mais "*arenas delimitadas para a geração de poder administrativo*" (GIDDENS, 2001, p. 39), permitindo a concentração de recursos materiais e políticos. E, através do planejamento de suas ações, o Estado foi cada vez mais chamado a lidar com essas grandes áreas urbanas e a gerenciar seus estoques de recursos. O planejamento Estatal, conforme OFFE (1994) opera a partir de três princípios básicos: a) racionalidade administrativa, mas não absoluta, pois o Estado pode criar seus próprios esquemas normativos; b) uso abrangente do poder administrativo, ao invés do uso manifesto da violência; e, c) principalmente tendo que responder ao teste de consenso político, de conformidade legal, e de efetividade funcional.

Assim, qualquer planejamento executado por qualquer governo apresenta estas características norteadoras, mas também apresenta outras características específicas e essenciais, quais sejam: o planejamento sempre é um processo político de exercício de controle; sempre é uma ação racional que remete ao futuro; e nunca pode deixar de ser uma ação conduzida inteligentemente.

1.2 O planejamento como uma ação política racional: as contribuições de PEREIRA, HABERMAS, SOUZA, e SARTORI

O planejamento consiste na manipulação de um complexo integrado de técnicas racionais com incidência global e sistêmica (PEREIRA, 1978), tendo em vista alcançar certos objetivos. A escolha dos objetivos, por sua vez, sempre remete aos centros de decisão e de controle, sendo o Estado a mais importante dessas agências de controle. Em todo planejamento, a escolha e a fixação de objetivos representam em

última análise, valores. Estes remetem a duas concepções sobre as decisões a serem tomadas, ambas enganosas: a de que as decisões são de natureza puramente técnica, ou as de que as decisões são de natureza exclusivamente política.

Na verdade, o processo político está sempre presente no contexto do planejamento, já que, como HABERMAS (1970) afirma, a ação técnica, como uma ação racional dirigida a fins é, segundo sua própria estrutura, um exercício de controles. Ora, todo planejamento, por envolver uma concepção de mundo em geral e da vida social em particular, envolvendo também diferentes concepções de política e de Estado que são norteadoras de toda a ação, nunca deixa de ser um processo político. Além disso, a ação de planejamento sempre remete ao futuro, na medida em que, nas palavras de SOUZA, com o planejamento, simula-se *"os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios"* (2002 p. 46).

Sendo um processo técnico e político pensado para um tempo futuro, o planejamento, acima de tudo, deve ser compreendido como uma ação conduzida inteligentemente. Uma ação inteligente voltada para a prática, mas envolvendo sempre uma teoria, já que, segundo SARTORI (1991), as ações dos homens são sempre influenciadas, de modo e em grau variável, pelo que pensam: Em suas palavras: *"Não é que a realidade penetre na cabeça dos homens, o mundo dos homens está feito com o que os homens têm na sua cabeça"*. (1981, p. 100) Portanto, na relação teoria e prática a aversão à teoria pode ser até justificada se esta teoria não for considerada a teoria adequada:

Os homens práticos sempre viram com suspicácia e aborrecimento os chamados "teóricos" - a maioria das vezes com boa razão. Contudo, esses "homens práticos" só têm razão quando se referem à teoria que não lhes diz respeito, porque há também uma teoria que serve a prática e é indispensável. (SARTORI, 1991, p. 101).

Para SARTORI (1991), o planejamento, além disso, pressupõe uma linguagem e um modo de raciocinar que devem ser aptos para as tarefas operativas e adaptados à natureza específica do campo das intervenções. Para o autor, existem dois

critérios fundamentais para que a ação seja conduzida inteligentemente, quais sejam: o cálculo dos meios e a percepção do perigo oposto.

O cálculo dos meios é, sobretudo, uma avaliação de possibilidade, que serve para calcular a factibilidade de um projeto, respondendo à pergunta sobre o que é possível fazer através de quatro princípios básicos: "I - a *constatação da suficiência dos meios*; II - a *verificação de sua idoneidade*; III - a *verificação do efeito sobre outros fins*; e IV - a *verificação da hipótese de que os meios possam ultrapassar o objetivo proposto*" (SARTORI, 1991, P. 107).

Já o princípio do perigo oposto, é definido por SARTORI como toda conduta que, ultrapassando um certo limite, tende a provocar o rompimento do seu equilíbrio. Neste caso ela se inverte "*transforma-se no seu oposto, isto é, provoca efeitos contrários aos que produzia anteriormente*". (SARTORI, 1991 p. 134). Ter em mente o princípio do perigo oposto é fazer uma avaliação de possibilidade e se perguntar, a todo o momento, até que ponto é conveniente fazer o que se quer fazer. Os dois critérios, por consequência, servem para, de um lado, verificar se os meios disponíveis permitem fazer o que se quer, e de outro, avaliar o que acontecerá quando se realiza o que se pretende.

Assim, não há ação, muito menos ação coletiva coordenada, que possa prescindir de planejamento. Mas não é possível prever confiantemente a evolução de fenômenos complexos, como o são, em geral, os processos sociais. Por consequência há um grande desafio que se coloca ao planejamento neste contexto. Este desafio, segundo Souza (2002), é:

... o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, freqüentemente, sabotado pelo inesperado - o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado. (SOUZA, 2002, p. 51)

Concluindo, pode-se dizer que o planejamento é uma ação conduzida inteligentemente voltada para a prática, possuindo uma teoria que lhe orienta e conduz,

dentro de uma perspectiva de tempo futuro. Nunca deixa de ser uma ação política realizada pelo Estado, portanto, sempre é um processo político. Exigindo uma elaboração prévia, o planejamento não pode prescindir da teoria (conhecimento). Além disso, para se fazer prática o planejamento precisa fazer o cálculo dos meios e certificar-se, durante todo o processo, de não estar caindo no seu oposto.

O planejamento urbano apresenta estas características gerais descritas acima, e outras que lhe são específicas. Para analisarmos estas últimas, faremos inicialmente uma breve incursão teórica e conceitual, através de uma leitura sobre a evolução das diferentes bases teóricas que vêm subsidiando as ações de planejamento urbano. Para tanto, utilizaremos as idéias de HALL (1995) e CARVALHO (2001). Num segundo momento, utilizando SOUZA (2002), apresentaremos os principais tipos de planejamento urbano realizados no século XX, segundo a tipologia do autor.

1.3 Os conceitos e as concepções teóricas que subsidiaram a prática de planejamento urbano, segundo HALL e CARVALHO

O planejamento urbano, nada mais é, do que a resposta do Estado aos problemas urbanos que as cidades, principalmente as européias e americanas, acumularam desde o final do século XIX, advindos da industrialização e do intenso processo de urbanização. Porém, o planejamento urbano, segundo HALL (1995), só teria adquirido sua maturidade a partir dos anos 50 do séc. XX. Somente a partir deste momento torna-se uma atividade institucionalizada de planejamento do uso do solo, praticada pelo Estado.

1.3.1 O planejamento urbano segundo HALL e CARVALHO

Segundo HALL (1995), o planejamento urbano ter-se-ia apropriado das idéias do urbanismo produzido desde o século XIX, em torno de poucas idéias-chave que *"só fazem reecoar, reciclar-se, reconectar-se."*⁶. (HALL, 1995, p. 9). De acordo com o autor, cada idéia origina-se de um indivíduo-chave ou, quando muito, de um pequeno número de indivíduos, os quais são os verdadeiros pais fundadores do planejamento urbano das cidades. Estas idéias são redescobertas e reabilitadas e algumas vezes até desvirtuadas, quando aplicadas e utilizadas pelo Estado. Dessa forma, *"a idéia de planejamento será adotada - e com ela as visões dos pioneiros - exatamente quando o sistema precisar dela, nem antes nem depois"*. (HALL, 1995, p. 6).

Para CARVALHO (2001), desde a sua emergência, o planejamento urbano assume as características de uma nova prática socioadministrativa, conformando um tipo particular de política pública. O planejamento urbano compreenderia essencialmente: *"a coordenação de decisões e ações públicas no tempo e no espaço que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades"*. (CARVALHO, 2001, P. 979) Através do planejamento, portanto, seriam feitos o reconhecimento de problemas, seu diagnóstico e as indicações para sua solução.

Segundo a autora, a consolidação da prática socioadministrativa do planejamento urbano valer-se-ia dos avanços técnicos e científicos, considerados necessários ao diagnóstico (saber) dos problemas urbanos e à proposição de soluções (ação). Desta forma, o planejamento urbano é um tipo de ação pública racional que passa a pressupor novas rotinas, em substituição aos métodos empíricos tradicionais, como por exemplo, a definição de metas, a partir do conhecimento sistemático dos fenômenos, e a adoção de novos instrumentos de controle. Além disso, como: *"o processo de tomada de decisões estaria pautado em um conhecimento da realidade*

⁶ Inicialmente, as primeiras intervenções urbanas, realizadas na Inglaterra no final do século XIX, buscavam solucionar os problemas de saneamento e habitação de milhares de trabalhadores que viviam em cortiços, numa sociedade urbana em que havia muitas tensões sociais e muita fermentação política. Segundo, HALL (1995), a primeira e mais importante resposta a estes problemas, foi o conceito de cidade-jardim de Ebenezer Howard, que tinha como objetivo exportar uma parte considerável da população empobrecida, juntamente com seus empregos para: *"novas e estanques constelações de novas cidades construídas em campo aberto, distantes dos cortiços e da fumaça -e, o que é mais importante, da especulação imobiliária"*(HALL, 1988, p. 10). A segunda resposta, segundo este mesmo autor, encontrava-se na perspectiva regional, pois o problema da saturação populacional das grandes cidades, só poderia ser resolvido a partir de um vasto programa de planejamento regional. Construída principalmente pelo biólogo escocês Patrick Geddes, a perspectiva do planejamento regional, mais tarde durante os anos

fundado em bases técnicas e científicas", isso exige dos atores que participam do processo "o domínio dos recursos instrumentais e de conhecimentos e exclui, em consequência, aqueles que não os detêm". (CARVALHO, 2001, p. 980).

1.3.2 Concepções teóricas que subsidiaram a prática de planejamento urbano

De acordo com HALL, na década de 50 do século XX, o planejamento urbano, que era predominantemente uma atividade de regulação do solo orientada pelos princípios do urbanismo, necessitou de uma teoria específica de suporte, que precisava ser construída (HALL, 1995). Mas somente nas décadas de 60 e 70 foi que novos estudos urbanos e regionais conseguiram tal intento, baseando-se na teoria da localização da agricultura, de Johann Heinrich von Thünen (1826), na de localização da indústria, de Alfred Weber (1909), na teoria dos lugares centrais, de Walter Christaller (1933) e na teoria geral de localização, de August Lösch. Estes autores passaram a ser traduzidos e analisados por novos planejadores, sendo incorporados aos estudos do planejamento urbano. O planejamento urbano passou, com isso, por uma verdadeira revolução intelectual cujas consequências foram imensas: *"a disciplina de planejamento físico mudou mais nos dez anos que mediarão entre 1960 e 1970 do que nos cem e possivelmente até mesmo nos mil anos anteriores"* (HALL, 1995, p. 389).

A grande mudança que ocorreu na teoria de planejamento urbano, na década de 60, foi a introdução da teoria sistêmica. Segundo HALL (1995), esta nova matéria abrangia, desde uma espécie de aptidão artesanal, baseada no conhecimento pessoal de uma coleção simples de conceitos referentes à cidade, até uma atividade científica, na qual vastas quantidades de informação exata eram armazenadas e processadas. O planejador, a partir daí, projetava sistemas muito sensíveis de guia e controle, cujos efeitos podiam ser monitorados e, se necessário, modificados. Na prática, as cidades e regiões passaram a ser vistas como sistemas complexos.

20, foi interpretada por Lewis Mumford, Clarence Stein e Henry Wright - membros fundadores do Regional Planning Association of America, e postuladas para as cidades americanas.

O planejamento urbano sistêmico partia do pressuposto de que a realidade se encontrava estruturada sob a forma de múltiplos sistemas, em concordância com a Teoria Geral dos Sistemas, que influenciou nas décadas de 60 e 70 os vários tipos de planejamento. Nas palavras de Hall:

Em lugar do velho plano diretor ou da abordagem em fotocópia azul com seus objetivos preestabelecidos, o novo conceito via o planejamento como um processo, por meio do qual os programas, durante sua implementação, vão-se adaptando na medida e no momento em que a entrada da informação exija tais mudanças. E esse processo de planejamento independia da coisa planejada, como o definiu Melvin Webber, era, "uma forma especial de decidir e agir" que envolvia uma série constantemente reciclada de degraus lógicos: fixação de metas, previsão de mudanças no mundo exterior, avaliação das cadeias de conseqüências advindas de rumos alternativos de ação, cálculo de custos e benefícios como base para estratégias de ação, e monitoramento contínuo.(HALL, 1995, p.391).

A introdução do planejamento sistêmico instrumentou e qualificou a ação do planejamento urbano. Mas o planejamento urbano sistêmico, segundo Hall, embora pretendesse ser diferente do planejamento urbano anterior, o físico-territorial clássico, ainda considerava o sistema urbano como puramente passivo, vendo o sistema político como propício e receptivo ao parecer técnico do planejador. Por essa razão, na prática, sua ação não se diferenciou do modelo anterior.

O planejamento urbano sistêmico apresentou muitos limites, e por isso: *"mais e mais passavam os membros da escola a admitir que em tais sistemas abertos a análise sistemática necessitaria desempenhar um papel subsidiário em relação à intuição e ao julgamento; em outras palavras, voltava-se à abordagem tradicional"*. (HALL, 1995, 392). Portanto, o planejamento sistêmico não substituiu na prática o planejamento físico territorial, que reinou supremo, até a década de 70.

Segundo CARVALHO (2001), a insatisfação com as alternativas adotadas pelo planejamento urbano durante as décadas de 50 e 60, contribuíram para que, na década de 60, as populações das cidades européias e norte-americanas, formulassem e conquistassem suas reivindicações, num contexto de grande participação e efervescência social. O questionamento do planejamento urbano tradicional foi acompanhado por demandas de incorporação da participação popular dentro de *"um ambiente de contestação das formas tradicionais de representação política e das bases*

públicas de atendimento das necessidades sociais". (CARVALHO, 2001 p. 988) Em decorrência disso, os governos foram obrigados a lidar com a participação popular nos processos de planejamento, até mesmo porque os governos se conscientizaram de que esta seria uma solução mais econômica e menos prejudicial do que o enfrentamento direto.

Segundo a autora, além disso, neste tipo de planejamento urbano, que ficou conhecido como "advocacy planning", um conjunto extenso de procedimentos e instrumentos legais foi instituído, tornando a participação popular obrigatória em diferentes contextos: como, por exemplo, na elaboração de planos diretores locais, na Inglaterra; na regulamentação de comissões comunitárias de planejamento, em Nova Iorque; na implantação do planejamento comunitário distrital, em Baltimore; na descentralização de recursos públicos para a elaboração dos planos locais de Amsterdam; etc. Estes processos acabariam por tornar o processo de planejamento um pouco mais transparente para a população e, ao mesmo tempo, mais suscetível às reivindicações populares. Mas a participação popular e sua inserção no processo do planejamento urbano ocorreram mais em alguns países e cidades do que em outros. Nos locais onde havia maior abertura para a participação, os movimentos de bairros e os grupos de cidadãos com interesses especiais se institucionalizaram, passando a ser consultados e a ter voz ativa na administração e no desenho das cidades.

Na década de 70, o planejamento urbano chegou a uma crise de paradigma. Buscava-se uma nova teoria que pudesse servir de ponte entre as tradicionais estratégias de planejamento e os sistemas urbanos: físicos e sociais. Segundo HALL (1995), foram os autores marxistas que ocuparam este espaço, buscando nas fontes clássicas do marxismo novos elementos para a discussão. Nos meados dos anos 70, a "poção" marxista ficou pronta, e vários estudos surgiram como os de David Harvey e Doreen Massey da Inglaterra, que buscavam explicar o crescimento e a transformação urbana em termos da circulação do capital; os de Manuel Castells, Henri Lefebvre e Lojicine de Paris, que desenvolveram teorias sociologicamente embasadas⁷; e os de Dear e Scott, dos Estados Unidos, que buscaram uma explicação especificamente sobre o planejamento urbano no contexto do capitalismo.

⁷ A principal contribuição dos autores marxistas franceses foi quanto ao papel do Estado.

O planejamento urbano, no entendimento de Dear e Scott, nunca pode ir além de modificar alguns parâmetros do processo de urbanização do solo, não modificando sua lógica intrínseca e não revertendo a contradição entre acúmulo de bens privados e ação coletiva. Como bem o demonstraram as demolições de Paris do século XIX, que criaram um problema habitacional para a classe trabalhadora, e o zoneamento norte-americano, que limitou os poderes dos industriais, impedindo-os de implantar suas fábricas nos lugares mais vantajosos (DEAR e SCOTT apud HALL 1995).

O pensamento marxista foi, dessa forma, no sentido contrário ao do pensamento dos pensadores tradicionais do planejamento urbano, que sempre procuravam definí-lo como livre de todo o contexto. Esta tentativa de despolitizar o planejamento urbano foi uma forma de legitimá-lo, que não deu certo, pois se chegou à conclusão de que o planejamento não pode ser simplesmente uma atividade independente, autolegitimadora, já que o planejamento "*é um fenômeno que - como todos os fenômenos - representa as circunstâncias de seu tempo*". (HALL, 1995, p. 401). Ao se darem conta desta contradição, alguns marxistas, como Castells, por exemplo, propuseram que os planejadores urbanos abandonassem por completo o planejamento⁸.

Uma das conseqüências deste debate foi a de que os profissionais do planejamento urbano, aturdidos e aborrecidos com o caráter cada vez mais escolástico do debate acadêmico, acabaram por usar um estilo de planejamento cada vez mais não-teórico, irreflexivo, e pragmático, ocorrendo o:

divórcio entre os teóricos marxistas da universidade - espectadores essencialmente acadêmicos, instalados na tribuna de honra para assistirem ao que consideravam ser uma das últimas partidas do capitalismo - e o estilo antiteórico, antiestratégico, antiintelectual dos jogadores lá embaixo, no campo. (HALL, 1995, P. 403).

No final dos anos 70 e início dos anos 80, a prática de planejamento modificou-se. Derivado diretamente da experiência americana, em correspondência com a nova conjuntura econômica e política que começava a solidificar-se, o planejamento urbano passou a consistir em facilitar a reciclagem mais rápida possível do solo urbano

⁸ Daí a rejeição ao planejamento por parte das administrações de esquerda, pois estas seguem os postulados dos escritores marxistas críticos ao planejamento.

deteriorado, comercial ou industrial, para usos mais elevados e melhores, tornando-se um planejamento anti-longo prazo, sem muitas preocupações teóricas. Assim:

O que houve de notável, porém, aqui como alhures, foi o estilo: planejamento estratégico anti-longo prazo, antialquer tipo de plano já publicado; percurso em roda livre, pirata; despreocupado de saber se - como aconteceu nas Docklands (Docas de Londres) - as urbanizações teriam de ser demolidas mesmo antes de estarem concluídas, porque surgira algo mais lucrativo; interessado apenas em explorar oportunidades, à medida que estas aparecessem. Não era planejamento, pelo menos no sentido em que todos o haviam entendido durante os últimos quarenta anos (HALL, 1995, p. 420).

Nos anos 90, em contraposição ao planejamento e à gestão realizados em função do mercado, observa-se o crescimento do planejamento urbano que incentiva a participação popular, numa perspectiva mais ampla do que foi o "advocacy planning" nas décadas de 60 e 70. O planejamento participativo ou planejamento crítico⁹, assim chamado, diferentemente do planejamento urbano físico territorial, pauta-se por muitas possibilidades, à medida que é construído pela ação conjunta dos diferentes atores que interferem na vida urbana.

Segundo CARVALHO (2001), este tipo de planejamento urbano participativo é mais flexível devido à permeabilidade em relação aos diversos interesses e valores na definição dos objetivos da política. Adquire mais especificidade para dar conta da heterogeneidade do problema urbano e pressupõe a convivência entre diferentes saberes, diferentes valores e diferentes interesses presentes na vida urbana. Por isso, no planejamento urbano participativo, ocorre a redefinição do papel do planejador, com a substituição de uma liderança isolada por uma liderança que articula competência técnica com interesses sócio-políticos. Sendo que o objetivo último do planejamento urbano participativo é o atendimento de necessidades sociais localizadas; portanto, de justiça social, se opondo às intervenções de grande impacto do planejamento mercadofilo.

⁹ Para Souza (2002), o planejamento urbano alternativo ou crítico compreende vertentes alternativas às abordagens conservadoras, fazendo parte deste modelo tanto o planejamento politizado brasileiro, que tem como referência a reforma urbana, quanto o planejamento urbano autonomista, mais crítico e mais ousado do que o primeiro.

Vejamos a seguir, com maior detalhe, os diferentes tipos de planejamento urbano.

2. Planejamento Urbano, tipos e modelos: a contribuição de Souza¹⁰

Para SOUZA (2002), há duas oposições fundamentais que diferenciam os tipos de planejamento urbano. A primeira diferenciação está relacionada à ação regulatória e pós-regulatória do Estado nas últimas décadas. O período regulatório corresponde ao período conhecido como o do Estado do Bem-Estar Social, ou Welfare State,¹¹ que durou até a década de 70, período em que havia uma grande intervenção do Estado nos processos urbanos. O período pós-regulatório corresponde ao período procedente, conhecido como neoliberalismo, que ainda estamos vivenciando, no qual a ação do Estado nos processos urbanos foi reduzida drasticamente.

A outra oposição origina-se da idéia do desenvolvimento urbano como modernização da cidade, segundo a qual haveria modelos convencionais e outros não-convencionais. O planejamento urbano convencional corresponderia às modalidades de planejamento e gestão que consideram como seu objetivo principal a modernização das cidades através do desenvolvimento urbano. Já o planejamento urbano não convencional corresponderia aos enfoques que são críticos a este objetivo, pois se pautam ou por objetivos de ordem ecológica ou por objetivos de justiça social nas cidades.

O planejamento urbano convencional corresponderia ao planejamento urbano físico territorial clássico e ao planejamento urbano sistêmico, os principais tipos de planejamento realizados durante o período regulatório¹². Já o planejamento urbano

¹⁰ O texto a seguir se baseia nos diferentes tipos e modelos de planejamento urbano estabelecido por Souza (2002).

¹¹ Sobre o Estado de Bem Estar Social ver Harvey (1989).

¹² Souza (2002), diferencia os modelos de planejamento urbano a partir de oito critérios: 1) Idéia força-central; 2) filiação estética; 3) escopo, que informa se o planejamento é estritamente físico-territorial ou não; 4) grau de interdisciplinaridade; 5) permeabilidade em face da realidade, quer dizer, o grau em que o

pós-convencional corresponderia aos modelos de planejamento que romperam, na década de 70, com o espírito regulatório, como as perspectivas mercadófilas neoconservadoras e o planejamento ecológico. No Brasil, além destes últimos, há o planejamento urbano e a gestão urbana social-reformista, também chamados de planejamento politizado, e o planejamento urbano autonomista, que é o modelo de planejamento urbano proposto por Souza, cujos fundamentos estão na teoria de Castoriadis¹³.

Vejamos algumas características desses modelos de planejamento, começando pelo planejamento urbano regulatório: o físico-territorial clássico e o sistêmico e depois o planejamento urbano pós-regulatório: o planejamento mercadófilo e o desenvolvimento sustentável. Encerramos a tipologia de planejamento urbano proposta por SOUZA (2002) com os dois modelos de planejamento urbano desenvolvidos no Brasil: o planejamento e a gestão social-reformista e o planejamento urbano autonomista proposto pelo autor¹⁴.

2.1 O planejamento urbano regulatório

O planejamento urbano físico-territorial clássico foi o modelo básico de intervenção de planejamento urbano durante quase todo o século XX, mais precisamente até a década de 70. Este tem como concepção básica a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para as cidades, tendo as seguintes características:

normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica; 6) grau de abertura para com a participação popular; 7) atitude em face ao mercado; e 8) referencial político-filosófico. A partir destes critérios, Souza estabelece 9 modelos de planejamento urbano: 1) planejamento físico-territorial clássico; 2) planejamento sistêmico; 3) perspectivas mercadófilas; 4) new urbanism; 5) desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; 6) planejamento comunicativo/colaborativo; 7) planejamento rawlsiano; 8) planejamento e gestão urbanos social-reformistas; e 9) planejamento e gestão urbanos autonomistas.

¹³ Deixamos de lado alguns tipos de planejamento urbano analisados por Souza, quais sejam: o new urbanism, o planejamento comunicativo/colaborativo, e o planejamento urbano rawlsiano. Para maiores esclarecimentos sugerimos que o leitor leia o próprio Souza (2002).

¹⁴ O texto que desenvolvemos sobre os tipos e modelos de planejamento urbano se baseia totalmente em SOUZA (2002).

Tipicamente, trata-se de planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto - no estilo "a cidade x daqui a vinte anos"- funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação). Trata-se de uma redução menos ou mais acentuada do planejamento urbano a um planejamento da organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo. (SOUZA, 2002, p. 123).

Esta ênfase na dimensão físico-territorial foi marcadamente regulatória. A ação do Estado fazia uso de plenos poderes para o controle e o disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra. A política de planejamento urbano foi sempre um instrumento público de controle das relações sociais, que se realizava através de medidas e procedimentos de disciplinamento e regulamentação da ação dos agentes públicos e privados, em seu processo de produção do espaço urbano.

O planejamento físico territorial clássico tinha como idéia força central a modernização da cidade, além dos lemas da "ordem" e da "racionalidade". O movimento artístico e arquitetural chamado modernismo foi a sua base teórica e conceitual mais importante, assumindo um caráter extremamente positivista, tecnocêntrico e racionalista. E isso porque o modernismo preconizava o progresso linear, as verdades absolutas, o planejamento racional de ordens sociais ideais, sob condições padronizadas de conhecimento e de produção.

Segundo SOUZA (2002), o modernismo foi imposto como uma obra de vanguarda executada por uma elite formada por planejadores, artistas, arquitetos e críticos, dentro de um contexto de rápidas mudanças, modernas tecnologias e avanços econômicos que estavam acontecendo nos países do primeiro mundo. Além disso, o modernismo em termos políticos foi conservador:

É óbvio que não seria correto tachar o Urbanismo modernista simplesmente de conservador; em um certo sentido, ele era, isso sim, iconoclasta (desprezo pelas tradições e particularidades culturais, históricas e ambientais locais, regionais e nacionais, usual desdém pelo legado arquitetônico do passado), e pouco tinha de conservador! No entanto, sob o ângulo político, embora o modernismo tenha revelado preocupações sociais, como com a produção em massa de habitações higiênicas para a classe operária e o acesso dos pobres urbanos a moradias dignas (...), a perspectiva era a de um disciplinamento e

uma melhoria das condições de vida da classe trabalhadora nos marcos do capitalismo, e não uma superação deste. (SOUZA, 2002, p. 129).

Entretanto, o modernismo não foi a única modalidade estética do planejamento físico territorial clássico, que até hoje continua sendo executado em muitos lugares. Nem tampouco precisa ser tão impositivo e autoritário como sugerido por Le Corbusier. Mas, foi um planejamento voltado exclusivamente para a organização espacial, pressupondo um Estado forte e intervencionista, oscilando entre posições muito autoritárias, como as de Le Corbusier, e outras menos autoritárias, e pouca ou nenhuma participação popular. Com relação ao mercado, apresentava um criticismo moderado, procurando controlar, disciplinar e domesticar o mercado, mas de modo plenamente funcional ao capitalismo.

O **planejamento urbano sistêmico**, nos anos 60, foi pensado para ser uma crítica metodológica ao planejamento físico territorial clássico. Entretanto, o planejamento sistêmico ainda se caracterizava implicitamente pela idéia força central da modernização da cidade. Além disso, a abordagem sistêmica e sua principal variante, o enfoque racional, enfatizaram a racionalidade dessa abordagem como elemento distintivo em face do planejamento físico-territorial. Não que a preocupação com a racionalidade estivesse ausente do planejamento urbano físico-territorial clássico; todavia, a forma como essa preocupação passou a ser veiculada foi diferente do período anterior.

O enfoque racional esteve estreitamente ligado ao planejamento urbano sistêmico, sendo como afirma SOUZA: "*fruto do mesmo caldo de cultura histórico-científico*" (2002, p. 134), pois ambos vinculavam-se a uma visão do planejamento como um processo. No entanto, o enfoque racional foi diferente do planejamento sistêmico principalmente porque este último foi basicamente *substantivo*, quer dizer, partia de uma compreensão da realidade estruturada em sistemas, enquanto que o enfoque racional foi *procedural*, quer dizer, girava exclusivamente em torno dos procedimentos e métodos, e não da natureza da realidade, nem das prioridades do planejamento ou dos problemas concretos a serem superados.

A ênfase do planejamento sistêmico sobre a necessidade de saber como as cidades e regiões funcionavam, representou uma extraordinária chance para a

cientificização do planejamento, mas este requeria uma formação profissional e uma predisposição que não eram predominantes entre os vários tipos de profissionais que lidavam com o planejamento e gestão urbanos. Assim:

Admirado e citado, o enfoque sistêmico, por conseguinte, não chegou nunca a destronar propriamente o blueprint planning, (planejamento urbano físico-territorial clássico) que permaneceu sendo o porto seguro no quotidiano da grande maioria dos profissionais, sobretudo daqueles com formação em Arquitetura. (SOUZA, 2002, p. 133).

O planejamento urbano sistêmico, sendo uma variante do planejamento regulatório, pressupunha, como dissemos anteriormente, um Estado forte e intervencionista, com uma pequena abertura para a participação popular, e em face ao mercado, tendia a ter um criticismo moderado. Não era estritamente físico-territorial, nem tampouco tinha uma perspectiva estética marcante, aliás, o problema estético era considerado secundário ou irrelevante.

2.2 O planejamento urbano pós-regulatório

A partir da década de 70, o enfraquecimento do planejamento urbano regulatório deu origem a uma grande diversidade de tipos de planejamento urbano, alguns ainda convencionais, mas outros já não convencionais, ou seja, apostando em outros objetivos, e não apenas o da modernização das cidades através do desenvolvimento urbano. Este enfraquecimento do planejamento esteve relacionado à frustração com os resultados da intervenção estatal em geral, nem sempre capaz de cumprir com a promessa de evitar as grandes crises econômicas. A partir do governo de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, no final da década de 70, o neoliberalismo proposto preconizou o Estado mínimo e a maior confiança no mercado livre, ganhando a partir de então, um impulso decisivo. Por consequência, a hegemonia ideológica do neoliberalismo representou o

enfraquecimento prático e ideológico do planejamento urbano, que até então estava estreitamente associado ao Estado intervencionista.

As primeiras intervenções urbanas neste contexto passaram a estar mais diretamente associadas aos interesses imediatos do capital privado, rompendo "*com o espírito regulatório ainda francamente hegemônico nos anos 70, na medida em que deixam de tentar domesticar ou disciplinar o capital para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos*". (SOUZA, 2002, p. 136) Exemplos deste tipo de intervenção são: o planejamento subordinado às tendências do mercado, chamado simplesmente de "*trend planning*"; o planejamento de facilitação, chamado de "*leverage planning*"; e o planejamento da administração privada, chamado de "*private-management planning*"; sendo executados desde a década de 70, até o presente.

O planejamento de facilitação, além de ajustar-se aos interesses imediatos do capital, serviu para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe imensas vantagens: "*de isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas*". (SOUZA, 2002, p. 32). Cada vez mais, a partir deste momento, a intervenção urbana aderiu à idéia da gestão em detrimento da idéia do planejamento.

Segundo Souza (2002), a gestão significou apenas uma mudança do tempo de planejamento, não mais numa perspectiva de futuro, mas sim numa perspectiva imediata do aqui e do agora:

... a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do "mercado livre". Em outras palavras, ele representa a substituição de um "planejamento forte", típico da era fordista, por um "planejamento fraco" (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do "Estado mínimo". (Souza, 2002, p. 31).

A gestão, dessa forma, foi pulverizada em uma velocidade acelerada nos últimos anos, tornando-se uma alternativa mais mercadofila e empresarial de planejamento:

Esse novo espírito é, em suma, o espírito do "empresarialismo"(...). O empresarialismo reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanas, amiúde sugeridas pela fórmula "parcerias público-privadas" (private-public partnership). (SOUZA, 2002, p. 137).

Para SOUZA (2002), estas perspectivas mercadofilas neoconservadoras denominam-se muitas vezes de planejamento estratégico, e apesar de terem o mesmo nome do enfoque de Carlos Matus - cujo trabalho é amplamente utilizado pelas administrações de esquerda, inclusive a da Administração Popular de Porto Alegre - são em grande parte diferentes, na medida em que este último tem uma proposta de planejamento politizado, enquanto as outras perspectivas caracterizam-se pelo conservadorismo empresarialista. O que ambas tem em comum é a explicitação da dimensão política do planejamento; portanto ambas, analisam a conjuntura e identificam os grupos de interesses envolvidos, com o objetivo de fazer alianças ou de promover uma visualização das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes.

No entanto, nas perspectivas mercadofilas, *"isso é feito de modo acrítico perante o status quo capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda"* (SOUZA, 2002, p. 138). Nas perspectivas mercadofilas, portanto, o que se busca é convencer os outros grupos de que os interesses empresariais acabam por gerar o crescimento econômico, melhorando a posição da cidade, trazendo benefícios coletivos como a geração de empregos e a maior circulação de riquezas.

Por não ser estritamente físico-territorial, nem ser praticado apenas por arquitetos-urbanistas, o planejamento mercadofilo, embora seja potencialmente aberto a

várias influências, tem sido influenciado principalmente pelo pós-modernismo¹⁵. O que realmente importa no planejamento mercadófilo não é a realização de intervenções baseadas em uma análise profunda da realidade social e espacial, de demandas e necessidades, mas sim do atendimento de demandas específicas, razoavelmente predefinidas, que estão relacionadas aos interesses do capital imobiliário e outros setores importantes¹⁶.

Na maior parte das versões de planejamento mercadófilo, não há uma preocupação mais universal com a qualidade de vida da população, até mesmo no plano discursivo, ainda prevalecendo à idéia força central da modernização: o objetivo é tornar as cidades cada vez mais competitivas. Na prática, se trata de privilegiar o setor empresarial e suas necessidades, havendo pouco abertura para a participação popular.

O enfoque do **desenvolvimento sustentável**, para SOUZA (2002), originou-se do chamado Relatório Brundtland (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO) de 1988. Já o desenvolvimento urbano sustentável originou-se dos trabalhos posteriores a este relatório, ao propor a sustentabilidade no âmbito das cidades.

Segundo SOUZA (2002), o desenvolvimento urbano sustentável não é homogêneo e muito menos uma teoria, sendo possível apenas avistar uma corrente majoritária, *um mainstream*, exposta na coletânea conhecida como "Sustainable Cities". Esta coletânea é basicamente formada por estudos de casos, ou seja, estudos empíricos sem muita densidade teórica, cuja idéia força central é a modernização das cidades, mas com sustentabilidade ecológica. A modernização, nessa corrente, mesmo sendo menos enfatizada que a sustentabilidade, não deixa de estar presente. Além disso:

buscam-se analisar diferentes tipos de problemas ambientais verificáveis no meio urbano de modo articulado, como as várias formas de poluição ambiental, a produção de lixo e rejeitos, as agressões à cobertura vegetal e aos mananciais; ao mesmo tempo, as necessidades materiais das populações urbanas e o problema da pobreza são examinados, dando-se especial atenção aos vínculos entre estes e os problemas ambientais em sentido estrito. (SOUZA, 2002, P. 146)

¹⁵ Sobre o pós-modernismo ver HARVEY, 1989.

¹⁶ No Brasil, os exemplos brasileiros tem se multiplicado a partir dos anos 90. O mais conhecido exemplo é o Plano Estratégico do Rio de Janeiro, elaborado durante a administração do prefeito César Maia. Para maiores esclarecimentos ver SOUZA 2002.

Mesmo com esta preocupação primeira com a questão ambiental, há a crença no crescimento econômico como parte essencial da solução dos problemas ambientais. Por consequência, a fixação no crescimento acaba por criar uma situação de tensão, mais ou menos dissimulada, entre o crescimento econômico e a proteção ambiental.

Segundo SOUZA (2002), no desenvolvimento urbano sustentável, também conhecido como planejamento ecológico, o problema estético não é importante, portanto, não há nenhuma vinculação estética predominante. Além disso, o planejamento ecológico não é estritamente físico-territorial, nem é muito crítico frente ao mercado, sendo semelhante, nesse aspecto, ao planejamento regulatório. Com relação ao seu referencial político, o planejamento urbano ecológico apresenta-se como liberalismo de esquerda ou como social-democracia, e, embora tenha ao nível do discurso uma grande abertura para a participação popular, em termos práticos não há um compromisso efetivo com esta.

2.3 O planejamento e a gestão urbana social-reformista

A apropriação do planejamento e da gestão urbana pelo pensamento crítico, e a posterior elaboração de um novo tipo de planejamento, ocorreu no Brasil e em outros países da América Latina, e não no Primeiro Mundo. Existindo desde os anos 60, a reforma urbana adquiriu um significado mais progressista nos anos 80: *"Aquilo que, antes dos anos 60 e, principalmente, antes dos anos 80, era chamado de reforma urbana, deveria, mais apropriadamente, ser chamado de reforma urbanística"*.(SOUZA, 2002, p. 155). E isto porque a expressão reforma urbana no Brasil, até à década de 80, referia-se, na verdade, às intervenções estatais de conteúdo autoritário e antipopulares, como foi a Reforma Passos no Rio de Janeiro (1902 - 1906).

Nos anos 80 e 90, no Brasil, portanto depois do fim da Ditadura Militar, houve uma síntese intelectual que *"fruto da sinergia de décadas de acúmulo de*

importantes análises com a reflexão teórica técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais" (SOUZA, 2002, p. 156), acabou por criar novos objetivos e propostas que deram origem a um novo tipo de planejamento urbano, com um conteúdo crítico de busca por maior justiça social no espaço urbano, indo além da questão da habitação, item básico da reforma na década de 60 e 70, e incluindo, a partir de então, a reflexão sobre os instrumentos de regulação urbana.

A perspectiva da elaboração de uma nova Constituição no final dos anos 80, serviu para que novas questões passassem a ser discutidas num plano muito mais qualificado: *"a bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, o qual se apresentava, então, muito mais urbanizado e complexo que aquele de vinte anos antes". (SOUZA, 2002, p. 158).* Nesse momento, a reforma urbana adquiriu uma feição progressista, se caracterizando como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, que tinha como objetivo primeiro reduzir os níveis de injustiça social nas cidades, promovendo uma maior democratização no seu planejamento e na sua gestão.

O MOVIMENTO NACIONAL da REFORMA URBANA - MNRU, na segunda metade da década de 80, passou a incorporar diversos tipos de entidades: organizações de bairros, entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, e entidades acadêmicas. Através das emendas populares a serem apresentadas à Assembléia Constituinte, no processo de discussão e elaboração da Constituição de 1988, o MNRU conseguiu elaborar uma emenda popular específica sobre a reforma urbana, que foi subscrita por 130.000 eleitores. No entanto, a emenda não foi incorporada completamente pelo Congresso Nacional, sendo suprimidas as proposições referentes aos transportes coletivos, aos serviços públicos e também excluídos os terrenos públicos para a aplicação do instrumento de usucapião, restando apenas algumas propostas¹⁷, que têm como eixo principal o Plano Diretor.

¹⁷ Segundo SOUZA (2002), as propostas que foram aprovadas são as seguintes: a) O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para cidades com mais de 20.000 habitantes; b) A função social da propriedade urbana deve estar expressa no Plano Diretor; c) Deve haver uma indenização prévia e justa das desapropriações dos imóveis urbanos; d) O poder público municipal pode fazer algumas imposições sobre o solo urbano não edificado através: do parcelamento ou edificação compulsórios; do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; e) É instituído o usucapião para as áreas urbanas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, habitados durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que o morador não tenha outra habitação.

As emendas aprovadas, portanto, reforçaram o Plano Diretor local como o instrumento de regulação e de desenvolvimento urbano, ocasionando o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional. Isso acabou se tornando uma importante derrota estratégica para o MNRU, primeiro porque, como afirma Souza (2002), acabou redundando num certo legalismo e em um certo tecnocratismo. E, em segundo, porque:

A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o "solo criado", tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas. (SOUZA, 2002, p. 161).

Os planos diretores elaborados na década de 90 seguiram assim, mais ou menos claramente, os ideários da reforma urbana, havendo realmente a incorporação de vários elementos desta. No entanto, a implementação de todos os ideais da reforma urbana apenas através dos planos diretores seria uma tarefa muito mais complicada, e isto porque *"entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente, se interpõe uma verdadeira via crucis, repleta de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outras"*. (SOUZA, 2002 p. 166).

Segundo SOUZA (2002), o planejamento politizado se assemelha ao planejamento estratégico situacional de Carlos Matus, na medida em que propõe a explicitação dos conflitos de interesse. Mas, apesar de ter este conteúdo político progressista, o planejamento politizado corre o risco de naufragar no seu objetivo de alcançar um governo urbano significativamente mais justo do ponto de vista social. Primeiro porque não contextualiza as contradições estruturais capazes de limitar o consenso; e, segundo, porque não dá a devida importância à participação popular. Dessa forma, o Estado tem sido a referência principal desta corrente, enquanto os ativismos e movimentos sociais urbanos têm recebido uma atenção mínima.

Assim, os adeptos deste enfoque parecem transitar entre o socialismo democrático e a social-democracia mais ou menos participativa, compatível com o modelo social capitalista. E isto porque, embora tenham uma atitude bastante crítica

frente ao mercado, apresentam uma certa ambigüidade com relação à participação popular, aceitando formas de pseudoparticipação.

Em nível internacional, os planejamentos conhecidos como "radical planning", e "insurgent planning" são semelhantes ao planejamento politizado praticado no Brasil.

2.4 O planejamento urbano autonomista de Souza

SOUZA (2002), concebe um modelo de planejamento urbano a partir da idéia de autonomia, proposta por Cornelius Castoriadis. Para compreendermos este modelo precisamos pelo menos brevemente analisar em que consiste a idéia de autonomia.

Castoriadis teve como fonte de inspiração, na sua construção teórica sobre a autonomia, que em grego quer dizer "*dar-se a si próprio a sua própria lei*", tanto a herança da pólis grega clássica, quanto a experiência do movimento operário; principalmente a experiência dos conselhos operários no debate em torno da autogestão da produção pelos trabalhadores. Segundo SOUZA (2002), Castoriadis vê a autonomia em dois sentidos principais:

A idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depende de garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. A autonomia coletiva refere-se, assim, às instituições e às condições materiais (o que inclui o acesso à informação suficiente e confiável) que, em conjunto, devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da coletividade. A autonomia individual depende, de sua parte, tanto de circunstâncias estritamente individuais e psicológicas quanto, também, de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização fazem emergir, constantemente, indivíduos lúcidos, dotados de auto-estima e insensíveis a tutelas políticas. É óbvio, portanto, que, mais que interdependentes, autonomia individual e coletiva são como que os dois lados de uma mesma moeda: diferentes, mas inseparáveis. (SOUZA, 2002, p. 174).

O inverso da autonomia é a heteronomia, ou seja, a imposição de leis formais, normas sociais, códigos de conduta para reger a vida da coletividade, instaurando uma assimetria estrutural de poder, portanto, uma separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. Uma sociedade autônoma, ao contrário, se auto-institui sobre os fundamentos da liberdade, fugindo tanto da opressão política quanto dos constrangimentos impostos pela ordem metafísica (tabus, leis fundadas em dogmas religiosos, etc), e isso porque esses constrangimentos bloqueiam ou prejudicam a capacidade de julgamento lúcido e responsável dos indivíduos, transferindo a condução da vida social, do agir dos homens e mulheres concretos para uma esfera transcendente.

A sociedade proposta por Castoriadis, entretanto, não é uma sociedade perfeita, como a preconizada pelo marxismo ou pelo anarquismo, mas sim, *"uma sociedade na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes (SOUZA, 2002, p. 175)"*.

Para o modelo de planejamento urbano proposto por Souza o que importa são os diferentes graus de autonomia ou de heteronomia que existem na prática. Souza critica, assim, todo e qualquer planejamento urbano já pensado e praticado, mesmo o planejamento politizado brasileiro e o planejamento colaborativo-comunicativo anglo-saxão, porque nestes *"o horizonte político-filosófico não rompe com o estatismo, com a crença de que o aparelho de Estado é algo fundamental e do que não se pode abdicar"*. (SOUZA, 2002, p. 177). Não que o objetivo seja extinguir o Estado, mas sim permitir ações autônomas dentro deste. Dessa forma:

o aparelho de Estado pode, dependendo da conjuntura e da constelação de forças, protagonizar ações e implementar políticas públicas que conduzam a um aumento do grau de autonomia dos desprivilegiados (caso exemplar do orçamento participativo porto-alegrense...). Ao mesmo tempo, para não confundir o curto e o médio, com o longo prazo, a conjuntura com a estrutura e a tática com a estratégia, esse enfoque, a ser fiel a radicalidade do olhar castoridiano, deve manter a compreensão do Estado, encarnando uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, como uma instituição que é e permanece, em última análise, heterônoma. (SOUZA, 2002 p. 177).

Portanto, nesse modelo de planejamento urbano, não é somente o Estado que planeja, mas também a população através da participação popular. E mais, a participação popular deve ser radicalizada ao máximo, fugindo das fórmulas como a democracia participativa do planejamento politizado brasileiro em que existem apenas alguns mecanismos de participação direto da população. Para SOUZA, *"a parcela majoritária da sociedade civil, que não pertence a nenhum grupo dirigente, precisa, sob um ângulo autonomista, qualificar-se e organizar-se para elaborar suas propostas e estratégias e lutar para pô-las em prática"* (2002, p. 178).

O que se planeja no modelo autonomista não são apenas as coisas concretas, mas sim as relações sociais. Os agentes sociais, em cada lugar específico, devem ter clareza quanto aos fins da ação ou intervenção proposta, chegando a estes fins através do debate lúcido e democrático. A questão dos fins, para Souza, é antes de tudo essencialmente política e não técnica. A questão técnica é importante apenas na discussão quanto aos meios empregados para se chegar aos fins escolhidos. No entanto,

não se deve separar excessivamente a discussão dos fins das discussões dos meios. De uma parte, assim como a coletividade também deverá ter a última palavra sobre os meios a serem empregados (...), de outra parte os técnicos e pesquisadores, atuando como consultores a serviço da coletividade, dotados de senso crítico, mas sem se imaginar pairando acima dos demais cidadãos, poderão emitir opiniões igualmente sobre os fins, especialmente quando considerarem relevante alertar sobre o que julgam identificar como riscos embutidos em certas metas ou contradições entre diferentes objetivos. **Os pesquisadores e técnicos conhecedores de instrumentos e técnicas de planejamento e gestão não podem, consoante o enfoque autonomista, reivindicar qualquer privilégio quanto ao poder de estabelecer as prioridades e definir as metas e os objetivos das intervenções.** (SOUZA, 2002, p. 179). Grifo meu.

Os técnicos, assim, não podem agir como se pudessem sentir e pensar em nome da população, podendo apenas colaborar na orientação dos debates e no esclarecimento das diversas questões. Por conseqüência, a missão dos técnicos e pesquisadores no modelo autonomista é o de apenas *"chamar a atenção daqueles que, para ele, são, ao mesmo tempo, objeto de conhecimento e sujeitos históricos cuja autonomia precisa ser respeitada e estimulada"* (SOUZA, 2002, p. 180). Os técnicos somente podem intervir nas contradições entre os objetivos e nos diversos problemas que aparecem no processo, utilizando para isso seu treinamento técnico-científico.

Assim, *"o papel do intelectual e do cientista social, conquanto relevante, tem de ser, sob um ângulo político, também modesto; (...) não se admitindo um primado dos especialistas de espécie alguma"*. (SOUZA, 2002, p. 180).

SOUZA (2002), responde ainda a duas questões essenciais para o planejamento urbano autonomista: o quê se planeja e como se planeja. O autor afirma que, no processo de identificação do que se planeja, deve haver uma avaliação lúcida da constelação de forças, verificando, na prática, quais são as possibilidades de alianças entre os diferentes grupos sociais envolvidos, o caráter mais ou menos estável das coalizões e o suporte político esperado. Quanto ao como se planeja, é preciso identificar perfeitamente as deficiências de ordem material e institucional (desde a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e comunicacionais, até às competências e atribuições legais). Além disso, é preciso identificar na implementação das políticas redistributivas e na ampliação da democracia, os grupos dominantes que poderão ser focos de resistência ativa ou passiva.

O planejamento urbano autonomista, na opinião de seu mentor, vai além do planejamento urbano politizado brasileiro, e isso porque:

Mesmo correntes de esquerda, como o "planejamento politizado" brasileiro, não conseguiram desvencilhar-se por completo do tecnocratismo. Como isso se manifesta? Isso se revela na ênfase excessiva atribuída a tarefas técnico-intelectuais (discussões jurídicas e em torno de instrumentos de planejamento), em detrimento de análises sobre o enfraquecimento e a crise dos movimentos sociais, os atores políticos e as margens de manobra disponíveis; revela-se, como desdobramento disso, na comparativamente pequena atenção dedicada à reflexão em torno dos conselhos (sintomaticamente, muitos "novos planos diretores" dedicam pouquíssima atenção às instâncias de participação e sua regulamentação); e se revela, por fim, no menor interesse revelado pelos "planejamentos politizados" em relação à experiência dos orçamentos participativos, em comparação com o interesse tradicionalmente demonstrado por instrumentos como o "solo criado" e outros. (SOUZA, 2002 p. 182 e 183).

Não que a bandeira da reforma urbana seja equivocada, afirma Souza (2002), pois o planejamento urbano autonomista trata justamente de *"manter e desenvolver a chama de radicalidade contida nesta bandeira"* (SOUZA, 2002, p. 183). Apenas, o planejamento urbano politizado brasileiro não alia os objetivos contidos na

reforma urbana com a participação popular. No planejamento urbano autonomista, a população deve não só participar do processo de escolha e implementação de projetos e investimentos, mas, além disso, deve decidir e aprovar tais projetos:

Devido ao seu cunho prático-político, as propostas de intervenção, mesmo tendo a sua formulação baseada em análises e diagnósticos que incorporam a dimensão (inter)subjetiva dos agentes sociais envolvidos, necessitam, de um ponto de vista autonomista, ter a sua implementação submetida a escrutínio popular, ocasião em que poderão ser calibradas e corrigidas. (SOUZA, 2002 p. 183).

Daí a importância que o autor dá a análise dos Orçamentos Participativos, como uma importante forma de participação popular na decisão de investimentos.

No final do texto, SOUZA (2002), comenta o caráter de certa forma utópico da idéia da autonomia, afirmando que esta dificilmente existe na prática, ou seja, na realidade concreta de gerir as cidades, mas que esta deve servir de norte, de guia para as ações, pois mesmo em ambientes heterônomos graus cada vez maiores de autonomia podem ser conquistados.

Em termos estéticos, no planejamento urbano autonomista recusam-se receitas apriorísticas, pois através da própria coletividade organizada chega-se a determinadas soluções e preferências, de acordo com a opinião e os objetivos da coletividade local ou regional. Além disso, por decorrência da radicalidade da participação popular proposta por este modelo, a atitude em face ao mercado é fortemente crítica, à medida que o objetivo mais importante do planejamento urbano autonomista é justamente garantir a existência de uma sociedade autônoma, com instituições que garantam a igualdade de acesso aos processos de tomada de decisão de interesse coletivo.

Estes diferentes tipos de planejamento urbano que existiram na prática e outros, como este último, elaborados apenas teoricamente, demonstram a complexidade da teoria e da prática do planejamento urbano e sua relação direta com a ação do Estado.

A partir deste referencial podemos reformular nosso problema de estudo.

3. Procedimentos Metodológicos

Reformulamos nosso problema de estudo, estabelecemos as hipóteses de trabalho e os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica, a partir dos nossos objetivos e do referencial teórico esboçado no capítulo 2.

3.1 A reformulação do problema de estudo

O planejamento é uma ação típica do Estado contemporâneo. Como uma ação que deve ser conduzida inteligentemente, procura adequar os meios aos fins a partir de critérios racionais e técnicos. Da mesma forma, o planejamento urbano é uma ação intencional por parte do Estado, uma atribuição administrativa que, a partir de critérios técnicos e racionais, procura adequar os meios aos fins desejados no âmbito da cidade. Sem deixar, entretanto, de estar situado dentro do campo político, e, portanto, sem nunca deixar de ser uma ação política.

A técnica e o conhecimento técnico são essenciais ao planejamento urbano na medida em que somente com este instrumento é possível lidar com a natureza sistêmica e dinâmica da cidade. Por consequência, para a ação de planejamento urbano o trabalho de especialistas, ou seja, o trabalho de técnicos, é imprescindível. Seja realizando diretamente a ação, ou apenas assessorando, o conhecimento técnico deve estar presente no processo, senão não há planejamento urbano.

Nos últimos anos, estabeleceu-se no meio acadêmico do planejamento urbano o debate entre a participação popular e o papel dos técnicos no processo de

planejamento, de uma forma até então inédita. Muitos autores afirmam a importância da participação popular na gestão e no planejamento, mas o que os diferencia é justamente o nível da participação. Para Souza, como vimos, a participação popular deve ser radicalizada ao máximo, garantindo a autonomia, ou seja, o livre arbítrio decisório dos participantes na escolha dos investimentos. Souza concebe, como vimos, um modelo de planejamento e de gestão autônoma, afirmando, numa aparente contradição, que este tipo de modelo ainda não existe em sua plenitude, existindo apenas algumas "formas de autonomia", mas que o importante é ter o modelo como um norte a ser seguido. Portanto, o Estado, em suas diferentes formas de regulação e planejamento, continua sendo a forma predominante de governo (heteronomia), mesmo que estabeleça algumas instâncias de decisão autônoma.

O papel dos técnicos é o que se apresenta mais fragilizado atualmente no âmbito do planejamento urbano. Em alguns governos, de detentores do conhecimento, muitas vezes possuindo o poder político para implantar seus projetos, passaram a ser assessores, ou, quando muito, coordenadores. Na prática da administração e do planejamento urbano, eles ainda possuem o saber técnico para implantar e demandar os investimentos, mas nos governos de esquerda os projetos e investimentos feitos por técnicos precisam ser reduzidos e sujeitos à decisão popular; ou pelo menos não podem ser abertamente reconhecidos. Neste contexto, por consequência, a dimensão política do planejamento urbano está em elevação, enquanto que a dimensão técnica está em declínio, merecendo os procedimentos técnicos menos atenção; não deixando, entretanto, de existirem, nem de serem realizados.

Por outro lado, o planejamento urbano sempre é físico-territorial, mesmo para as administrações de esquerda. Não pode deixar de sê-lo, pois planejar um determinado espaço - no caso, a cidade - é estar planejando uma dimensão que é físico-territorial. A diferenciação possível é a delimitação de distintas formas de regulação (havendo novas leis e formas de planejamento), para diferentes lugares (principalmente na periferia urbana ao invés dos bairros de classe média-alta e alta), envolvendo, assim, uma escolha política a favor dos mais pobres e carentes. Mesmo com esta opção, os governos de esquerda não podem abertamente deixar de organizar e planejar a ação para a cidade como um todo, pois a complexidade de sua organização força os governos a agirem desta forma. Por outro lado, qualquer governo precisa responder a um teste de

consenso político, por isso não pode optar somente por uma parcela da população, mesmo que esta seja a maioria.

O planejamento urbano envolve também, uma imagem de cidade pré-estabelecida, que é uma referência estética, ou uma referência de valores, ou ambas, as quais, como idéias norteadoras principais, podem estar explícitas ou implícitas no processo de planejamento. Tal orientação envolve, no fundo, o problema da escolha. Contudo, a opção: ou a escolha é técnica ou a escolha é política, é enganosa. No planejamento urbano a escolha é técnica e política ao mesmo tempo. Não pode ser apenas política, porque o planejamento urbano não pode prescindir da técnica. Por outro lado, não pode ser apenas técnica, porque é uma ação prática num campo político e, por isso, as escolhas são sempre políticas.

À luz das considerações acima se vê que o problema de estudo formulado inicialmente como a oposição entre, de um lado o planejamento urbano como técnica, num ambiente de heteronomia; e, por outro, o Orçamento Participativo como política num ambiente de autonomia - envolve, na verdade, a seguinte questão: que possibilidade tem um governo democrático, que tem uma proposta de desenvolvimento urbano, não utilizar, na sua administração, procedimentos técnicos e racionais no processo de escolha e implementação dos investimentos?

3.2 Hipóteses de trabalho

Em nosso entendimento, a Administração Popular em Porto Alegre pôde simplesmente negar a existência de planejamento urbano para ressaltar a participação popular; mas dificilmente pôde deixar de fazer planejamento urbano na prática. Ao afirmar o Orçamento Participativo como o sistema legítimo de planejamento, ela teve uma postura de privilegiamento da política e da participação popular em detrimento do conhecimento técnico, porém muito mais no discurso do que na prática. Devido ao sistema de gestão adotado - o Orçamento Participativo - a Administração Popular privilegiou em Porto Alegre os setores carentes, os quais receberam a maior parte dos investimentos, colocando estes setores em primeiro lugar. Para isso utilizou um

mecanismo de gestão capaz de proporcionar a participação popular, garantindo a autonomia da decisão dos participantes do processo do OP, e, simultaneamente, realizando investimentos nos setores carentes da cidade.

O resultado desse mecanismo é uma ação pontual e específica na cidade, que pode ser medida (por exemplo, tantos metros de pavimentação, redes de água e esgoto, número de habitações) e que é fruto direto das escolhas e, portanto, da decisão da população através do Orçamento Participativo. Ou seja, são investimentos demandados diretamente pela população, sem muita interferência técnica. Aqui se encontra um certo grau de autonomia na decisão dos investimentos.

Por outro lado, mesmo tendo assumido o Orçamento Participativo como o sistema legítimo de planejamento, a Administração Popular não ficou restrita a ele, planejando outros investimentos e outras ações importantes, que foram executadas na década de 90. Estas ações, que necessitam de uma maior elaboração (com a projeção, ou antecipação do investimento e articulação com o todo) continuaram a ser realizadas pelo governo, pelas Secretarias e pelos técnicos. São ações de suporte, ações meio, ou são ações estratégicas (projetos do governo de médio e grande porte, como a 3ª Perimetral, o projeto Centro, Guaíba Vive, e outros). Estes investimentos demonstram que a Administração Popular, através de seus representantes políticos e técnicos induziu muitos investimentos no processo do Orçamento Participativo, fazendo, assim, planejamento numa perspectiva de heteronomia, ou seja, de ação efetiva do Estado no planejamento das ações.

A compreensão negativa da Administração Popular com relação à importância da técnica e do planejamento urbano, e da própria ação do Estado como planejador e não só como organizador do OP, fez com que, mesmo tendo o governo municipal planejado e realizado investimentos, que não foram poucos em seu conjunto, estes aparecessem como sendo demandados e planejados pela população, através do Orçamento Participativo. Ou seja, aqueles investimentos foram creditados a este sistema e, portanto, à participação popular, quando na verdade foram projetos pensados e realizados pelos representantes técnicos ou políticos do governo. Assim:

A Administração Popular afirma nos Planos de Investimentos que transferiu o poder de decisão para os atores do OP, reduzindo o poder de decisão dos

técnicos. O termo usado para descrever a nova modalidade de planejamento passou a ser "gestão democrática", como se não houvesse planejamento ou como se o Orçamento Participativo fosse planejamento.

Nossa hipótese é que, na verdade, os governos da Administração Popular continuaram a fazer planejamento, com os técnicos, de duas formas:

a) As Secretarias, além de assessorar do ponto de vista técnico as demandas pontuais que se originaram nas Plenárias Regionais, também demandaram investimentos com caráter técnico, ou seja, as ações-meio. Estas demandas técnicas institucionais foram pré-planejadas pelas Secretarias, mas transitaram pelo OP para que fossem legitimadas.

b) O centro político do governo juntamente com as Plenárias Temáticas demandaram os grandes projetos e as grandes ações, ou seja, os projetos políticos-fim, referentes a obras e projetos para a Toda a Cidade, ou para mais de uma região conjuntamente. Estes investimentos foram pré-planejados devido à sua grande complexidade técnica, mesmo que tais demandas tenham passado para serem submetidas à decisão do conselho do OP.

Neste sentido, se isso é verdadeiro, a análise dos investimentos realizados deverá indicar que, além dos investimentos pontuais, decididos via Orçamento Participativo, houve outros de caráter geral e sistêmico pré-planejados, como os de infra-estrutura, que exigiram toda uma elaboração técnica e se referem a ações não pontuais, bem como muitos projetos políticos que se referem a Toda a Cidade.

Para isso analisaremos os investimentos realizados em Porto Alegre pela Administração Popular, diferenciando os investimentos pontuais, decididos via Orçamento Participativo, dos investimentos técnicos e sistêmicos elaborados pelos técnicos, comparando-os quantitativamente com relação ao número e volume de recursos envolvidos nos dois tipos.

Por fim, nossa hipótese é a de que se a Administração Popular, através do Orçamento Participativo, garantiu espaços para a formulação de demandas populares autônomas, também utilizou o Orçamento Participativo para legitimar os investimentos

técnicos e políticos do governo, o que demonstra que a heteronomia e o planejamento urbano nunca deixaram de ser a prática predominante da Administração Popular.

3.3 Procedimentos Metodológicos do estudo

O objeto empírico deste trabalho envolve as três primeiras gestões da Administração Popular de Porto Alegre (coalizão do Partido dos Trabalhadores com outros partidos de esquerda)¹⁸. O universo da pesquisa é constituído pelos atores institucionais da Secretaria Municipal de Planejamento - SPM, do Gabinete de Planejamento - GAPLAN, do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE, e do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB e pelos conselheiros do Orçamento Participativo. Embora a visão dos atores institucionais tenha servido para esclarecer o discurso político da Administração Popular, o centro da investigação foi os investimentos realizados na cidade de Porto Alegre na década de 90, documentados nos Planos de Investimentos de 1991 a 2000.

Para analisar os investimentos procuramos identificar a origem da demanda, distinguindo os investimentos que foram **demandas institucionais do governo**, dos investimentos que foram **demandas diretas da população**. Os investimentos que são demandas institucionais do governo são investimentos mais complexos que abrangem a mais de uma região do OP ou a toda a cidade. São investimentos **pré-planejados** porque devido a sua complexidade para serem demandados precisam de planejamento. Os investimentos que são demandas diretas da população são investimentos pontuais realizados nas 16 regiões do OP, hierarquizados pela dinâmica deste. São investimentos **pós-planejados** porque são investimentos pouco complexos que foram demandados a partir dos interesses da população, sendo planejados após terem sido demandados.

¹⁸ Na primeira gestão a Frente Popular foi composta pelo Partido dos Trabalhadores PT e pelo ex-Partido Comunista Brasileiro (atual PPS). Na segunda e na terceira gestão a coligação política foi ampliada com as adesões do Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Partido Verde (PV), e do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Além disso, distinguimos entre os investimentos, os que são **projetos de suporte com caráter técnico** dos **projetos fins com caráter político**. Os primeiros são as ações-meio demandadas pelas Secretarias, os segundos são as ações-fim demandados pelo centro político do governo ou pelas Plenárias Temáticas e Regionais.

3.4 Fontes e tipos de dados

A pesquisa empírica tem como fonte dados primários e secundários.

Os dados primários foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com técnicos de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Planejamento, com assessores políticos detentores de cargo de confiança nas áreas de: habitação, saneamento e planejamento, e com alguns conselheiros do Orçamento Participativo. Os dados foram tratados de forma qualitativa através dos textos elaborados a partir das entrevistas.

Os dados secundários abrangem dois tipos de fontes:

- a) Documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como as propostas de planejamento, planos de investimentos e prestações de conta; e
- b) documentos não oficiais, internos à Administração Popular, que contêm idéias, pensamentos e reflexões sobre a nova concepção de governo e de planejamento.

Os Planos de Investimentos receberam um tratamento quantitativo, visando à análise dos investimentos e gastos realizados na cidade durante o período estudado. Já os documentos que continham as idéias e objetivos políticos da Administração Popular, juntamente com as idéias e objetivos específicos sobre planejamento urbano foram analisados qualitativamente.

3.5 Estrutura do Estudo

Este estudo está dividido em 3 partes. A primeira compreende o referencial teórico e os procedimentos metodológicos do estudo e abrange os capítulos 1, 2 e 3. A segunda parte é dedicada à contextualização dos processos em estudo e compreende os capítulos 4 e 5, que tratam do planejamento urbano em Porto Alegre e do planejamento participativo, respectivamente.

A terceira parte corresponde à pesquisa empírica propriamente dita e é constituída de cinco capítulos. O sexto e o sétimo capítulo têm como referência principal o discurso da ação, realizado através de pesquisa documental e entrevistas, dos governos de Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont. Analisamos os princípios urbanos e as novas idéias, ou seja, a concepção de política urbana da Administração Popular contida nas entrevistas, nos documentos e nos planos de investimentos. Neste discurso, como veremos, o papel conferido à participação popular é central, enquanto o papel do planejamento urbano é secundário, talvez até inexistente.

O oitavo, o nono e o décimo capítulos referem-se à análise dos investimentos em saneamento básico, habitação, pavimentação e transporte, feitos em Porto Alegre. Estas ações, que podem ser encontradas nos Planos de Investimentos, são, se podemos chamar assim, o plano de ação realizado através do Orçamento Participativo. É aí que encontramos os investimentos pontuais decididos diretamente pela população, e os investimentos no item "Toda a Cidade" demandados institucionalmente pela Administração Popular.

Por último, faremos uma análise final, relacionando teoria e prática, discurso e ação da Administração Popular em Porto Alegre, respondendo à questão sobre se a Administração Popular fez ou não planejamento urbano no período que estudamos.

SEGUNDA PARTE
CONTEXTUALIZAÇÃO

4. O Planejamento Urbano em Porto Alegre

Este primeiro capítulo consiste de uma breve análise sobre a trajetória do urbanismo e do planejamento urbano em Porto Alegre, do final do século XIX até o governo da Administração Popular, portanto, até a década de 90 do século XX. Na primeira parte, tratamos do higienismo e da prática de planejamento urbano em Porto Alegre até o governo de Collares (1985-1988). Na segunda parte, abordamos a construção do planejamento participativo da Administração Popular e dentro deste a importância dada ao planejamento estratégico. Na terceira e última parte tratamos especificamente sobre o Orçamento Participativo e os Planos de Investimentos.

4.1 Do Higienismo ao Planejamento Urbano Sistêmico

Em Porto Alegre, desde o final do século XIX, foram projetadas obras de saneamento, mas especificamente de esgoto. De acordo com WEIMER (1993): *" um projeto audacioso, que previa a instalação de 83.901 metros lineares de canos, ligando aproximadamente 7.000 prédios existentes entre as ruas Ramiro Barcelos e Pantaleão Teles (hoje, Washington Luiz)"* (WEIMER, 1993, P. 130). Desse período, até à década de 30, as intervenções urbanas foram realizadas a partir dos postulados do positivismo¹⁹

¹⁹ Segundo Nygaard (1993), no Rio Grande do Sul, durante toda a República Velha (1890-1930), o positivismo fornecia os elementos básicos que norteavam as ações do Partido Republicano Riograndense -PRR que esteve no governo do estado até 1930. Este buscava desenvolver as forças produtivas do Estado favorecendo a acumulação privada de capital, propiciando o progresso harmonioso de todas as atividades. O PRR considerava-se o representante de todos os grupos sociais e oferecia às camadas médias urbanas um modelo de moralidade política e austeridade. A constituição positivista assegurava a supremacia do poder Executivo sobre o Legislativo e permitia a sucessiva reeleição do governante.

e os planos urbanos foram produzidos por metodologias consideradas objetivas e neutras, sem questionamento de valores e objetivos.

Embora houvesse projetos anteriores, foi somente no governo de José Montaury (1896-1924) que os problemas urbanos de Porto Alegre começaram a ser solucionados. Além do sistema de água e esgoto, o porto foi construído pelo governo estadual, conferindo ao local um aspecto de maior salubridade. Mas, o mais importante para o planejamento de Porto Alegre, nesse momento, foi a elaboração de um plano urbano geral, chamado Plano Geral de Melhoramentos, realizado pelo arquiteto Moreira Maciel, em 1914. O plano tinha como foco principal a cidade antiga, ou seja, o centro histórico de Porto Alegre. Segundo SOUZA e DAMÁSIO (1993), o discurso histórico, por trás do plano, tinha por base a identidade de três conceitos que se relacionavam entre si: urbanização vista principalmente pelo ângulo da circulação, higienização e embelezamento. O entrosamento destes três conceitos era a base teórica do Plano geral de Melhoramentos. O eixo do Plano de 1914 para Porto Alegre foi, portanto, o trânsito, a beleza e a higiene e, embora tenha sido elaborado no governo de José Montaury, não foi possível realizar nenhuma obra naquele governo.

O plano de 1914, mesmo não tendo sido implementado naquele momento, seguiu servindo como base de orientação ao processo de planejamento da cidade, representando o discurso urbanístico da época, que pregava o higienismo. Foi somente com o governo de Otávio Rocha (1924-1928) que aquele discurso urbano tornou-se política, através das obras públicas que foram finalmente executadas.

Segundo SOUZA e DAMÁSIO (1993), entre os anos de 1924 e 1928, no governo Otávio Rocha, várias intervenções urbanas inspiradas no higienismo foram realizadas: a abertura de grandes avenidas, as obras de calçamento, implantação de redes de água e esgoto, e os ajardinamentos. O plano de melhoramentos executado por Rocha, orientou-se a partir de três aspectos básicos: melhoria nas condições de tráfego, incluindo-se aí dois pontos principais: o descongestionamento e as ligações centro/bairro; o saneamento, através da eliminação de focos infecciosos e construções insalubres, e também através da criação de redes de esgoto, água e calçamento; e, por fim, o embelezamento.

O passo seguinte no planejamento de Porto Alegre orientou-se pelo conjunto de diretrizes urbanísticas, predominantemente viárias, tendo como base os conceitos oriundos dos Planos Agache, para o Rio de Janeiro e Prestes Maia, para São Paulo formulados em 1935 pelos arquitetos-urbanistas Ubatuba de Farias e Edvaldo Paiva. O trabalho, afirmam MARQUES e SALENGUE, "*representou o esforço isolado de alguns técnicos do município, sem apoio oficial, infra-estrutura administrativa ou pesquisa urbana que fundamentasse cientificamente as proposições*". (MARQUES E SALENGUE, 1993, p. 156) As diretrizes teriam grande influência sobre os futuros planos de Porto Alegre e no próprio desenvolvimento da cidade. O conceito mais importante criado nesse momento foi o de perímetro de irradiação, que se materializou na primeira perimetral, inspirando a criação das demais perimetrais de ligação interbairros. Além disso:

Com a proposta de implantação de centros secundários nos bairros, afirma-se o princípio de estrutura urbana multi-polarizada e de descentralização urbana. São também, recomendações importantes, a ampliação da área central, mediante aterro do rio Guaíba (Praia de Belas), e a implantação de vias especiais para transporte coletivo e terminais viários. (MARQUES E SALENGUE, 1993, p. 156).

Dando continuidade ao planejamento de Porto Alegre, o prefeito José Loureiro da Silva, em 1938, contratou o arquiteto Arnaldo Gladoch, do escritório Agache do Rio de Janeiro, para realizar uma série de estudos urbanísticos, que serviriam como subsídio para a criação de um Plano Diretor. As proposições principais foram: manter e formalizar os perímetros de irradiação, as avenidas radiais, e a localização de terminais rodoferroviários junto à perimetral. Além disso, ao esquema viário, Gladoch superpõe uma rede de áreas verdes, propõe a criação do centro cívico na Praça da Matriz, a cidade universitária e um local de exposição permanente. Projeta o aterro da Praia de Belas e esboça as primeiras idéias sobre a travessia a seco do Guaíba. Mas o mais inédito nesse processo, afirmam MARQUES e SALENGUE (1993), foi a constituição do conselho do Plano Diretor, uma iniciativa do prefeito municipal para realizar "*uma política de urbanismo de portas abertas*". O plano não chegou a ser implementado devido tanto à incapacidade financeira quanto à incapacidade técnica do

município, ficando restrito a uma lei de recuos e alinhamentos em detrimento da concepção geral.

Financiados pelo governo municipal em 1951, os urbanistas Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro foram os responsáveis pela criação efetiva do pré-plano Diretor de desenvolvimento da cidade, expressos no chamado Expediente (survey). Os principais elementos desde pré-plano abrangiam desde aspectos históricos até às questões de caráter demográfico e econômico, evolução urbana, meio físico, condições sanitárias, serviços públicos e comunitários, uso do solo e cadastro imobiliário. Além disso:

Sob inspiração da Carta de Atenas (modernismo) o trabalho adota o princípio de zoneamento do solo urbano com áreas residenciais, divididas em unidades de habitação, áreas destinadas ao comércio, à indústria e aos principais órgãos culturais. Além do esquema viário radiocêntrico (perimetrais e radiais), são sugeridas medidas com relação aos transportes coletivos visando ao descongestionamento da zona central da cidade. Extrapolando os limites das prescrições meramente urbanísticas, propõe estrutura administrativa própria para o desenvolvimento do plano definitivo, reforma tributária, alternativas de obtenção de recursos e, finalmente, sugere providências para a aprovação de uma lei de zoneamento (o que não ocorreu) e uma planificação de obras municipais. (MARQUES e SALENGUE, 1993, p. 157 E 158).

A Divisão de Urbanismo do município, reorganizada a partir de 1954, foi a responsável pela criação do 1º Plano Diretor de Porto Alegre - I PDDU, que tinha como referência o pré-plano de Paiva-Ribeiro. O plano de 1954 se concretizou com a aprovação das leis 2046/59 e 2047/59, mantendo o zoneamento das áreas comercial, industrial e residencial, sendo que a área residencial estava organizada em unidades de habitações limitadas pelas vias de tráfego geral, acolhendo no seu interior o trânsito local e pelo menos uma unidade escolar, um espaço verde público e setores para recreação infantil. Além disso, o plano propôs a criação de centros de bairros, regras de zoneamento de uso do solo, de aproveitamento e percentagens de ocupação dos terrenos e de altura das edificações.

Em dezembro de 1961 o plano passou a reger-se pela Lei 2330/61 que modificou alguns aspectos da lei anterior e perdurou até 1979. Durante a vigência desta lei, ocorreu o maior crescimento da história urbana de Porto Alegre. Portanto, já na

década de 60, Porto Alegre tinha acumulado um sem número de leis, projetos, resoluções, interpretações e procedimentos, muitas vezes conflitantes entre si ou com os próprios objetivos do planejamento.

O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - I PDDU, de Porto Alegre foi aprovado em 1979. O plano foi produto do aprofundamento dos procedimentos e dos instrumentos de planejamento urbano, realizado pelos técnicos da cidade, especialmente os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento - SPM criada em 1975. Neste momento, afirmam MARQUES e SALENGUE (1993), os técnicos procuraram aprimorar o modo de planejar, dando ao planejamento urbano uma dimensão científica até então não muito rigorosa, cuja metodologia evoluiu para a interdisciplinariedade.

O I PDDU reuniu um conjunto de normas referentes ao zoneamento, à rede viária principal, às áreas de lazer, às escolas, aos pólos de comércio e serviço e também instituiu normas referentes ao patrimônio cultural e ambiental urbano. Os fundamentos principais do plano consistiram em cinco pressupostos básicos:

- a) a natureza interdisciplinar e multissetorial do plano;
- b) o caráter permanente da atividade de planejamento urbano e sua organização sob a forma de sistema;
- c) uma base jurídico-instrumental coerente, consolidada num único texto legal, trazendo explicitados instrumentos como: regras de parcelamento do solo, dispositivos de controle das densidades, obrigatoriedade de aprovação de projeto e concessão de habite-se, licença para localização de atividades, reserva de índice construtivo e imposto predial e territorial urbano (IPTU);
- d) criação de mecanismos de consulta e participação da comunidade no processo de planejamento;
- e) modelo urbanístico contextualizado no município e na região e conformado fisicamente por critérios de densidade populacional, zoneamento de uso do solo, multipolarização de serviços e equipamentos, funcionalidade e hierarquização de vias.

A SPM deveria, a partir de um sistema cujas orientações estavam no PDDU, gerir as ações urbanas na cidade de forma técnica e científica. A ela caberia através do modelo físico-espacial, determinar as ações das diversas Secretarias, definindo as localizações das escolas, dos postos de saúde, das praças, etc. Para tanto, foi pensado que a Secretaria deveria ter um sistema capaz de definir a localização das ações e as próprias ações de forma neutra, pois os locais de investimento seriam escolhidos por elementos técnicos²⁰.

Para NYGAARD (1995) o I PDDU foi **determinístico**, porque prometia mudanças na qualidade de vida via reordenação do espaço físico, e **autoritário** à medida que impunha à sociedade idéias e concepções de ordem e de funcionamento, especialmente com relação ao espaço físico, reordenando arbitrariamente o território. Também foi **pretensioso**, por tentar resolver problemas amplos e diversificados de diferentes campos disciplinares, e **despolitizado**, visto que manteve continuamente uma postura exclusivamente técnico-científica, colocando os planos fora do seu contexto político e social. Dessa forma as características essenciais do PDDU demonstraram claramente as influências do SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO - SERFHAU, do pensamento positivista e do urbanismo modernista.

Indo de encontro a esta idéia, LIEDKE FILHO e FERRETI (1993) afirmam que, embora visasse a melhoria da qualidade de vida da população, o I PDDU se orientava pela noção tecnocrática da racionalidade máxima possível, vindo de encontro aos interesses fundamentais dos grandes grupos econômicos: imobiliários, financeiros e da construção civil, ainda que em parte regulasse suas áreas e formas de atuação. Neste contexto, a intervenção de planejamento *"tende a operar dentro de parâmetros muito estreitos e rígidos, dados por cálculos de custo e benefício e pela centralização das decisões em nível político"* (LIEDKE FILHO E FERRETI, 1993, p. 168).

²⁰ Segundo um técnico em planejamento urbano que participou da formulação do I PDDU, em entrevista concedida em outubro de 1995, o sistema de planejamento contido no PDDU seria: "um instrumento moderno que a sociedade tem para se urbanizar e fazer com que o poder público haja a favor não das minorias, mas da maioria da população que são as pessoas mais carentes. As **unidades** (divisão da cidade em unidades territoriais) **são estatísticas** para poder medir, são **urbanísticas** porque contêm uma **construção formal urbanística**. Ou seja, a escola, uma vez que exista, tem que estar próxima do centro para atender a todos. Tem que ter praças. (...) o caráter científico, urbanístico entra pela sociedade como um instrumental poderoso para não fazer injustiça, inclusive entre os moradores da periferia".

O I PDDU de Porto Alegre e a proposta de planejamento urbano contida nele foi produzido e aplicado no contexto da Ditadura Militar no Brasil (1964 - 1985), apresentando as mesmas características que o planejamento urbano realizado em todo o Brasil até então.

Segundo CARVALHO (2001), durante a Ditadura Militar no Brasil, o urbano foi assumido como um problema do desenvolvimento econômico, a ser objeto de um tratamento racionalizador e administrativo. Não se tratava da criação da cidade ideal, mas sim, da gestão, com eficiência, da cidade existente. Foi nesse momento, portanto, que o Estado passou realmente a fazer planejamento urbano no Brasil:

Não obstante a existência de experiências anteriores em planejamento urbano no Brasil foi somente a partir da metade dos anos 60 que se iniciou uma etapa de proposição sistemática e de constituição de um sistema nacional de planejamento, ou de instituição de um processo continuado de planejamento urbano. As propostas deste período, identificadas com o regime político autoritário, marcaram-se por uma perspectiva nitidamente globalizante e foram reconhecidas por sua modalidade compreensiva ou integrada. (CARVALHO, 2001, p. 984).

Naquele momento, o planejamento urbano constituiu-se em política nacional, ocorrendo, na prática, a criação e atuação sistemática de órgãos federais como o CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - CNDU e o SERFHAU. Através deste último, foram elaborados planos de desenvolvimento local integrado para as cidades brasileiras de médio e grande porte.

Os planos buscavam ser coerentes com a concepção de sistema articulado e integrado nacionalmente (CARVALHO, 2001). Nas esferas locais, a proposta do sistema de planejamento local integrado buscava tornar mais racionais os investimentos com vistas ao desenvolvimento urbano. O problema da baixa densidade demográfica, do crescimento desordenado, da especulação imobiliária e do alto custo das estruturas urbanas eram os principais problemas intra-urbanos apontados para serem objeto de intervenção.

O Planejamento urbano no Brasil concentrou-se em planos de obras públicas e na legislação urbanística, no qual as cidades deveriam funcionar como uma

máquina. Assim, segundo ROLNIK (1990), os conceitos de higiene e de beleza, que constituíram o paradigma das intervenções e das normas urbanas no início do século, foram substituídos pelas idéias de “eficiência” e “funcionalidade”. No entanto, o planejamento urbano foi cada vez mais se tecnificando e se isolando, sendo limitado pela visão centralizadora que dominava o sistema de planejamento e gestão. Além disso, a separação entre o planejamento e a esfera da gestão provocou uma espécie de "discurso esquizofrênico nas administrações", porque, por um lado, os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida e, por outro, o destino da cidade ia sendo negociado, cotidianamente, com os interesses econômicos, locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby ou outras formas de pressão.

O sistema de planejamento e de gestão, dessa maneira, foi contaminado pelo clientelismo e pela corrupção, já que nenhum cidadão dominava as complexas “*regras de jogo gerais*” (como os planos globais e regionais, os códigos de obras, a lei de zoneamento, a legislação de parcelamento, etc.) nem tampouco, a guerra de influências que ocorria no dia a dia.

Assim, a política de planejamento urbano integrado liderada pela SERFHAU, foi pouco eficaz e acabou desaparecendo junto com a própria agência, extinta no final da década de 70. Depois disso,

assistiu-se à inflexão no desenho das políticas e programas públicos destinados às populações urbanas e ao reflorescer dos movimentos de mobilização e organização sociais em um quadro marcado pela persistência de problemas sociais mais agudos e mais visíveis e de solução sistematicamente adiada. (CARVALHO, 2001, p. 988).

O processo de esgotamento ocorreu, dessa forma, juntamente com as manifestações da crise do regime autoritário e com o questionamento dos princípios de sustentação do regime. Os setores populares reagiram através da mobilização e organização em movimentos de reivindicação urbana, que se enraizaram na demanda por novos mecanismos de participação na definição das ações públicas.

Em Porto Alegre, o I PDDU, que foi produzido neste contexto autoritário, só foi reformulado no governo Collares, mais precisamente em 1987. A reformulação, aliás, foi bastante polêmica, porque se centrou basicamente na questão do volume e altura dos prédios, e na liberação de índices construtivos. Segundo LIEDKE FILHO e FERRETI (1993), a reformulação do I PDDU ocorreu dentro de um contexto marcado pela iniciativa da indústria da construção civil. No resultado final, houve a elevação de índices de aproveitamento e quebra da especialização funcional prevista, ou seja, das áreas de uso.

Por outro lado, houve a proposta de criação dos Conselhos Populares, projeto este que não chegou a ser implementado no governo Collares, mas sim no início do governo da Administração Popular. Segundo MOURA (1989), o projeto de Lei dos Conselhos Populares foi uma proposta política do PDT nas campanhas para a prefeitura em 1985. O projeto inicialmente passou por um processo de discussão entre o Executivo Municipal e o Movimento Comunitário, e, posteriormente, foi rejeitado na Câmara de Vereadores, em novembro de 1987. Na prática, afirma a autora, houve uma gradativa ampliação do governo com relação à participação popular e depois uma retração. Mas, embora não tenha sido aprovado, o projeto de Lei dos Conselhos Populares teve uma grande importância: o fortalecimento do Movimento Popular e a idéia da participação popular no governo.

Dessa forma, nos anos 80, dentro de uma nova conjuntura econômica e social, a mobilização popular no Brasil foi estimulada pela possibilidade, embora limitada, de interferir na elaboração da nova Constituição, crescendo muito em sua organização (VILLAÇA, 1999). O objetivo desta mobilização não era reivindicar plano diretor, mas sim, requerer políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária, que não passavam pelos planos diretores, mas sim, pelas políticas habitacionais e legislações urbanísticas. No entanto, na Constituição de 1988, o Plano Diretor foi visto como a solução possível para os problemas populares:

Em matéria urbana, se a Constituição foi inovadora ao instituir um capítulo específico para seu tratamento, foi conservadora nos mecanismos propostos, pois se centralizaram no plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Mas, por outro lado, os novos mecanismos de democracia política instituídos permitiram a alguns governos municipais retomar as propostas de reforma urbana, formuladas durante os debates

constituintes, sugerindo novos instrumentos de regulação urbana, com sentido mais igualitário na repartição dos benefícios coletivos produzidos na cidade. (CARVALHO, 2001, p. 989).

Assim, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 90. Mas, o que se procurava nos novos planos era a politização, ou, melhor dizendo, a democratização destes, introduzindo temas da reforma urbana e dispositivos que atendessem aos princípios de justiça social, como: o solo criado, o Fundo Municipal de Urbanização, e as Zonas Especiais de Interesse Social, entre outros. Portanto, com base nestes novos mecanismos implementaram-se novos canais de participação popular para a gestão das políticas urbanas.

Dentro deste contexto, tendo participado e lutado pela reforma urbana, a Administração Popular entra no governo de Porto Alegre, em 1989, como legítima representante do movimento comunitário. Com um ideário já pronto de atuação política e intervenção urbana, a Administração Popular vai ter que aprender na prática como conciliar seu ideário com a atividade concreta de administrar a cidade.

5. A Administração Popular e a construção do planejamento urbano participativo

Em três administrações consecutivas, as de Olívio Dutra (1989 - 1992, Tarso Genro (1993-1996) e Raul Pont (1997 - 2000), às quais se sucedeu a gestão Verle (2001-2004)²¹, a Administração Popular consolidou uma forma própria e específica de governar. Nesses quase 16 anos consecutivos, pelo menos nos seus princípios mais gerais e consistentes, não considerando as pequenas diferenças de cada gestão, a Administração Popular firmemente respaldou e de certa forma também ressaltou a participação popular no governo, a democratização da administração municipal, a descentralização e o caráter essencialmente social das ações e investimentos²².

Em termos práticos²³, a Administração Popular, nos primeiros meses de governo, precisou resolver alguns problemas concretos e emergenciais, pois as finanças municipais apresentavam déficit e o município tinha capacidade de arrecadação mínima, alto índice de sonegação e um grande comprometimento com a folha salarial. Não era possível executar obras básicas, por exemplo, pois os maquinários da Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV e da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM estavam completamente obsoletos. Por outro lado, havia uma grande expectativa de mudança pelos grupos que haviam apoiado a Frente Popular, juntamente com a vontade de romper com as formas tradicionais de governo: clientelismo e favorecimento.

²¹ As eleições de 2000 foram vencidas por Tarso Genro que acabou abandonando o cargo de prefeito para concorrer ao cargo de governador do Estado em 2002, sendo substituído pelo vice-prefeito João Verle.

²² Entretanto, mesmo sendo um governo de esquerda, a Administração Popular em certos aspectos aproxima-se das ações realizadas no conjunto das cidades brasileiras. Dessa forma, Porto Alegre se insere no contexto de globalização em uma dinâmica contraditória: por um lado, em correspondência com os princípios que regem o desenvolvimento das grandes cidades na atualidade, na busca por maior competitividade, e, por outro, orientada por princípios contrários, de justiça social. A solução encontrada foi a de tornar Porto Alegre a capital da cultura, da solidariedade e da justiça social, criando uma nova imagem cultural e turística para a cidade.

²³ As informações sobre estas primeiras ações realizadas pela Administração Popular foram obtidas a partir de entrevistas realizadas com detentores de cargo de confiança da Secretaria Municipal de Planejamento, no início de nossa pesquisa, ou seja, final de 1995 e início de 1996.

Portanto, a Administração Popular tinha que pensar uma forma nova de gerir o governo municipal, que fosse racional e coerente com seus princípios político ideológicos. A combinação desses problemas acabou por interferir na atuação do novo governo, pois este precisou de tempo para encontrar alternativas de solução. Dessa forma, nos primeiros meses, não houve uma modificação maior da própria estrutura administrativa, nem uma intervenção urbana mais consistente.

Uma das primeiras ações concretamente feitas pela Administração Popular teve sua origem já em 1989, quando o governo municipal criou o programa **S.O.S Porto Alegre**. O programa, que ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento, basicamente consistiu em obras de arrumação e limpeza, ou seja, fazer algo concreto, com poucos recursos. Mas, além disso, para fazer as obras e os serviços emergenciais, o governo entrou em contato direto com a população, para saber de suas prioridades, criando novos canais de comunicação²⁴. O programa, assim, foi estratégico, pois criou os meios necessários para começar a discutir o Orçamento Participativo.

Outra ação feita concretamente pela Administração Popular, nestes primeiros tempos, foi a encampação do transporte público. Logo no início do seu primeiro governo, a Administração Popular entrevistou em algumas empresas de ônibus que queriam aumentar o preço das tarifas. Como o governo municipal negou-se a fazê-lo, as empresas retiraram os ônibus de circulação, o que acabou por obrigar o próprio governo a intervir no setor gerenciando emergencialmente algumas empresas. Mas a permanência do poder público no gerenciamento das empresas de ônibus (encampação) tornou-se inviável. A alternativa foi criar uma política de transportes que fiscalizasse de forma efetiva o sistema e a gestão das empresas privadas de transporte, através de uma atuação mais incisiva da Secretaria Municipal de Transportes - SMT. Tal fato demonstrou, por um lado, a inexperiência da Administração Popular e, por outro, que deviam ser tomados outros caminhos que não o da estatização do transporte coletivo.

Nos meses seguintes, ficou claro para a Administração Popular que, embora o transporte fosse uma prioridade, considerada número um para o governo, não

²⁴ Através dos funcionários da Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV para fazer as pavimentações, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM para fazer a limpeza das praças e das valetas, do Departamento de Esgoto Pluvial - DEP para desentupir os esgotos, e do Departamento Municipal de água e esgoto - DMAE para concertar as instalações de água. Tendo como coordenação geral a Secretaria de Planejamento Municipal - SPM. A equipe de comunicação social ficou responsável por ir as vilas e fazer um levantamento junto com a população, para

era considerado uma primeira prioridade para a população carente de Porto Alegre. Por outro lado, havia os interesses de outros grupos e setores que disputavam investimentos urbanos. Estes grupos também pressionavam o governo municipal que precisava dar uma resposta satisfatória para ambos os grupos.

O principal caminho encontrado foi o da participação popular na gestão, que surgiu com essa primeira discussão com as comunidades, através do projeto S.O.S Porto Alegre. Quando o governo fez a discussão com a população observou que havia uma inversão de prioridades. Descobriu que as 10 prioridades da Frente Popular estavam praticamente invertidas em relação às prioridades da população. O saneamento básico uma das últimas 10 prioridades para o governo era a primeira para a população, o que demonstrou para a equipe política do governo que havia uma grande defasagem entre o que o governo pensava ser prioritário e o que a população tinha como prioritário. Apesar de ter descoberto as reais prioridades da população, nesse primeiro ano pouco podia ser feito, por isso foi elaborado apenas um plano de obras para o ano seguinte.

A Secretaria de Planejamento - SPM foi quem coordenou essa primeira discussão das comunidades com o poder público. Este período corresponde a um primeiro momento da história do orçamento participativo (1989/1990)²⁵. Segundo FEDOZZI (1996), esta etapa se caracterizou pela inexperiência do governo e dos movimentos organizados em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais no que dizia respeito aos serviços urbanos, e também devido à crise de interação política entre os atores comunitários e o governo municipal, que repercutiu de forma negativa no Orçamento Participativo já que no segundo ano houve um decréscimo na participação²⁶. No entanto, apesar destes problemas, esse caminho foi considerado o mais coerente com os princípios políticos-ideológicos da Administração Popular.

detectar problemas urgentes que pudessem ser solucionados com estes poucos recursos. Além disso, a equipe de comunicação emitiu folhetos divulgando as ações da prefeitura nas áreas de intervenção.

²⁵ FEDOZZI (1996) estabeleceu quatro momentos diferentes do orçamento participativo: primeira fase: 1989-1990, segunda fase: 1990-1991, terceira fase: 1991-1992, e última fase: 1993-1995. (FEDOZZI, 1996, p. 196).

²⁶ De acordo com FEDOZZI (1996), na segunda fase “ocorrem modificações internas na gestão Municipal e a montagem de uma estrutura facilitadora da participação comunitária”. Na terceira “consolida-se a dinâmica da participação comunitária e o método para a escolha das prioridades dos recursos orçamentários. A última que iniciou com a segunda gestão da Administração Popular, “caracteriza-se por modificações na estrutura e no processo do Orçamento Participativo (CRIAÇÃO DAS PLENÁRIAS TEMÁTICAS), as quais, não obstante tenham ampliado a participação e enriquecido o processo, trouxeram novas complexidades em sua dinâmica de funcionamento”(1996, p. 197). Para um melhor entendimento desta questão ver FEDOZZI, (1996).

Outro projeto desenvolvido pelo governo nesse momento inicial foi a pesquisa de vazios urbanos, realizada pela Secretaria de Planejamento Municipal. A equipe técnica do governo sabia da existência de uma vasta área de vazios dentro da área intensiva de ocupação, ou seja, da área urbanizada. O governo descobriu com essa pesquisa que mais de 40% da área urbana de Porto Alegre era constituída por vazios urbanos. Tal pesquisa subsidiou a política tributária do governo, que se baseou na “justiça tributária” expressa, por exemplo, na progressividade do IPTU em 1990, e no IPTU progressivo no tempo em 1993²⁷, o que, por sua vez, permitiu um aumento da receita do governo municipal e, por consequência, um aumento nos investimentos públicos.

Estas primeiras ações do governo deram origem a uma nova maneira de gestão, garantindo a participação da população na discussão sobre os problemas da cidade. Neste primeiro ano, a ação da Secretaria de Planejamento foi fundamental para a execução dos projetos. Mas, passados esses primeiros tempos, em que o projeto político da Frente Popular buscava sintonizar-se com a organização administrativa municipal e a própria realidade, o governo municipal começou a questionar o próprio papel do planejamento.

5.1 O planejamento estratégico

Segundo FEDOZZI (1997), a Administração Popular a partir do seu segundo ano de governo, optou por uma modificação profunda na estrutura do governo municipal, tendo como modelo de planejamento o planejamento estratégico de Matus (1989), cuja concepção foi feita a partir da experiência do próprio autor no governo popular de Salvador Allende, no Chile (1970-1973). Para se compreender a forma como a Administração Popular concebe o planejamento, precisamos ver brevemente em que consiste o planejamento estratégico de Carlos Matus.

²⁷ Em 1990 a Administração Popular fez uma reforma no IPTU, aumentando a arrecadação e fazendo com que os grandes proprietários de áreas urbanas passassem a pagar proporcionalmente mais do que os proprietários de residências. Em 1993 instituiu o IPTU progressivo no tempo como um instrumento capaz de inibir a especulação imobiliária e promover a democratização do solo urbano através da alíquota progressiva no tempo. Conforme PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Orçamento Público, 3ª edição, agosto de 1997.

No modelo de Matus, o sujeito do planejamento está dentro da realidade planejada e reconhece o planejamento político como sistemática que precede e preside a ação. Portanto, o planejamento estratégico é um sistema de planejamento que procura interagir com as contínuas mudanças da realidade social (FEDOZZI, 1997).

O objeto planejado no planejamento estratégico é constituído pelas ações de outros atores (e não somente a ação governamental), que também fazem planos e desenvolvem estratégias (TONI e FILHO, 2001). Deste contexto surgem os componentes de incerteza permanente e do cálculo iterativo, o que exige intensa elaboração estratégica e um rigoroso sistema de gestão. O enfoque estratégico deriva da necessidade de redimensionar, agregar, e combinar diferentes operações com diferentes estratégias.

Para TONI e FILHO (2001), no lugar do diagnóstico tradicional, único e objetivo, surgem várias explicações situacionais. O juízo estratégico de cada ator determina a complexidade do jogo aberto e sem fim. A realidade social não pode mais ser explicada por modelos totalmente analíticos, a simulação estratégica assume nesse contexto uma relevância destacada.

Além disso, o planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais. O contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso. Na conjuntura concreta acumula-se ou não recursos de poder relacionados ao balanço político global das ações de governo. É por isso que “planeja quem governa”. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento. A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento, que é, também, uma opção por um tipo de organização para a ação, que se refere a oportunidades e problemas reais.

Assim, segundo TONI e FILHO (2001), governar com plano estratégico mais do que resolver problemas significa promover um intercâmbio de problemas, quando o objetivo é que problemas mais complexos e de menor governabilidade cedam lugar a outros menos complexos e de maior governabilidade. O planejamento não é monopólio do Estado, nem de uma força social dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis

exclusivamente econômicas; qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

A partir desta concepção de Matus, a Administração Popular modificou a estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal, retirando dela o setor de Orçamentos e Gastos, responsável pela determinação orçamentária dos investimentos, e passando este setor para um novo órgão do governo, o Gabinete de Planejamento - GAPLAN que seria o responsável por gerir os investimentos urbanos, a partir da dinâmica do Orçamento Participativo. A capacidade de planejamento da SPM, na medida em que ela não poderia mais planejar os investimentos, foi esvaziada. O Orçamento Participativo seria o centro desta nova concepção de planejamento. Vejamos a seguir, como este funciona na prática.

5.2 O Orçamento Participativo e os Planos de Investimentos

O orçamento participativo é a síntese dos princípios políticos da Administração Popular e a forma mais concreta possível, encontrada pelo novo governo, de planejamento estratégico. Mas foi também através do Orçamento Participativo que o governo colocaria em prática os seus princípios de organização urbana e de desenvolvimento urbano. Dessa forma, através desse novo instrumento de gestão dos investimentos, a partir das demandas da população, também eram planejados os investimentos e demandas das Secretarias e do próprio governo. Como vamos tentar demonstrar nos capítulos seguintes. Por enquanto, é importante ver o que é realmente o Orçamento Participativo.

De acordo com FEDOZZI (1997), o Orçamento Participativo consiste em:

- (a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento. (b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município; e (c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias. (FEDOZZI, 1997, p. 111).

Segundo o autor, o ciclo anual do Orçamento Participativo se desenvolve em três diferentes etapas: A primeira etapa consiste na realização das Assembléias Regionais e Temáticas; a segunda, na formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; na terceira etapa ocorre a discussão do orçamento do Município e a aprovação do Plano de Investimentos no Conselho do Orçamento pelos representantes dos moradores.

As Assembléias Regionais ocorrem em todas as 16 regiões do OP, e as Assembléias Temáticas ocorrem em locais que independem do recorte regional, na maioria das vezes no centro da cidade. Num primeiro momento, chamado de primeira rodada, que se realiza nos meses de março e abril, o governo presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior, a população avalia tal plano e também elege o Fórum dos Delegados. Estes últimos já sabem das demandas comunitárias, pois elas já foram discutidas em reuniões locais preparatórias. Num segundo momento, de março a junho, ocorrem as reuniões preparatórias intermediárias em que a população, na sua comunidade, hierarquiza as suas demandas "através de processos de negociação e votação", e, em seguida leva-as para defesa em reuniões de toda a região ou na Plenária Temática. Nessas reuniões cada região deve escolher três prioridades setoriais, por ordem de importância. A lista de prioridades é então encaminhada ao executivo.

Num terceiro momento, chamado de segunda rodada, que se realiza geralmente em junho e julho, o governo apresenta a política tributária - receitas e despesas da prefeitura, e os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos. Por outro lado, a população apresenta as demandas priorizadas que foram aprovadas, tanto nas Plenárias Regionais quanto nas Temáticas. E são eleitos os representantes do Conselho do Orçamento Participativo.

Segundo FEDOZZI (1997), a partir da posse dos conselheiros e dos delegados, nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento do orçamento. O executivo realiza um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as propostas dos órgãos municipais - demandas institucionais, e elabora a proposta orçamentária em "seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas)". Os Conselheiros discutem os critérios para a distribuição dos recursos e definem o calendário das reuniões.

O plano de investimento, portanto, é o resultado da discussão política sobre as ações que serão realizadas pela prefeitura de Porto Alegre. O plano sempre é feito de um ano para outro. Os investimentos são demandados ou pelas Plenárias Locais - em que somente a população se reúne para discutir as suas demandas -, ou pelas Plenárias Temáticas - em que a população e as entidades sociais se reúnem para discutir e disputar as demandas. Existem, além disso, critérios específicos que servem para orientar a distribuição dos investimentos.

Os critérios para a escolha dos investimentos são, segundo FEDOZZI:

1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana - critério principal para a escolha dos investimentos (peso 3); 2) população em áreas de carência máxima - segundo critério principal (peso 2); 3) população total da região do Orçamento Participativo - terceiro critério (peso 1); 4) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela - quarto critério (peso 2); (FEDOZZI, 1997, P. 126 E 127).

O modelo combina assim, a adoção dos quatro critérios gerais, com os respectivos pesos, e critérios específicos com notas²⁸.

Os planos de investimentos contêm, além dos investimentos a serem realizados e sua estimativa de custo, que é o aspecto principal do texto, algumas informações prestadas pela Administração Popular, que podem ser textos, tabelas ou gráficos explicativos que prestam contas das ações do governo. **Além disso, os planos de investimentos são o meio de comunicação entre a Administração Popular e os participantes do Orçamento Participativo. Portanto, ali se encontra o discurso da Administração Popular sobre seu governo.** Este discurso é construído no tempo, da mesma forma que a dinâmica do Orçamento Participativo.

Vejamos a seguir como a Administração Popular construiu seu discurso político e urbano.

²⁸ FEDOZZI (1997), demonstra alguns exemplos práticos de escolha de investimentos a partir destes critérios.

TERCEIRA PARTE
PESQUISA EMPÍRICA

6. Os discursos da Administração Popular

O discurso político e as propostas especificamente urbanas da Administração Popular serão apresentadas através da análise de três documentos, correspondentes às duas primeiras gestões da Administração Popular. Estes descrevem os princípios, as estratégias de atuação, e os objetivos políticos e urbanos, em dois diferentes momentos. No primeiro momento, que corresponde ao início do governo Olívio, há o embate entre duas diferentes alternativas de planejamento e ação. No segundo momento, que corresponde ao início do governo Tarso, novas diretrizes urbanas serão criadas, ocorrendo também algumas modificações na dinâmica do Orçamento Participativo.

Os três documentos que vamos analisar são os seguintes:

O Documento 1 é uma síntese do Plano de Ação do Governo - o PAG, elaborado no primeiro ano do governo Olívio, através da coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal. **O documento 2 chamado "A hora das definições estratégicas",** contém um conjunto de princípios elaborados por uma comissão coordenadora, responsável pela reforma administrativa. Estes princípios norteadores legitimaram a criação do Orçamento Participativo e demais modificações na estrutura administrativa da Administração Popular. **O documento 3 corresponde a algumas novas diretrizes que foram elaboradas no governo de Tarso Genro, num processo de discussão coletiva chamado de "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte".**

Além disso, **utilizando os Planos de Investimentos, analisaremos os discursos dos governos: Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont, proferidos nos Planos de Investimentos de 1991 a 2000.** Portanto, do governo Raul Pont só

analisaremos o discurso contido nos planos de investimentos. E isso porque foi nos governos de Olívio Dutra e Tarso Genro que a Administração Popular estruturou-se na gestão municipal. O governo Raul Pont deu continuidade a essas mudanças e a esse discurso. Por isso analisamos somente o discurso contido nos Planos de Investimentos.

A análise destes discursos, como veremos, demonstrará a importância dada à participação popular pelo governo da Administração Popular, ao mesmo tempo em que apresentará as divergências de opiniões quanto a formas de planejamento e gestão que foram debatidas no início do governo. Finalmente, é possível perceber que o governo orientou-se por uma linha de planejamento muito fortemente centrada no Orçamento Participativo.

6.1 O Documento I: O Governo Olívio Dutra (1989 - 1992) e seu discurso inicial

Nos primeiros meses do governo Olívio Dutra, as secretarias municipais, através da coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento - SPM, participaram do processo de elaboração de um plano de desenvolvimento para a cidade. O chamado Plano de Ação de Governo - PAG, como diz o nome, corresponderia a uma série de ações a serem empreendidas pelo novo governo, ações estas elaboradas a partir das demandas das secretarias municipais e do próprio governo. Entretanto, o PAG não foi implementado, sendo substituído pela dinâmica do Orçamento Participativo. Mesmo assim, muitas das propostas contidas neste plano acabaram acontecendo. Vejamos a seguir, as principais propostas dos investimentos de infra-estrutura urbana do PAG.

O PAG tinha como primeira tarefa elaborar um plano de ação integrando as diferentes secretarias:

Nós montamos a estratégia de fazer junto com o resto do governo uma proposta de Plano de Ação do Governo, que fosse além daqueles planos de investimento, de obras, que normalmente são feitos pela prefeitura. **Montamos uma estratégia**, através de uma **comissão composta por gente de todos os setores do governo**, todas as secretarias, e com uma **temática**

que não confundisse o tema a ser discutido com uma secretaria já existente. Por exemplo, nós não queríamos é que a secretaria da saúde fosse só para discutir a saúde do município, ou a secretaria de educação só ela discutir a educação, transporte e assim por diante. Nós criamos uma titulação de **temas capazes de serem integradores do processo de desenvolvimento e de planejamento.** (Entrevista com o secretário de Planejamento, responsável pelo projeto, outubro de 1996). Grifo meu.

O Plano, montado com base no maior número possível de informações a partir dos projetos e estudos já feitos pelas diferentes secretarias, deveria servir como uma orientação estratégica e tática, não só para as funções setoriais do governo, mas também para a atuação global. O PAG tinha uma estrutura matricial, monitorada diretamente pelo prefeito e sua coordenação geral, e se desdobrava em sete grandes programas cada um com funções numa determinada área, como segue:

- 1- Programa "**Participação**": abrangia a área de administração e planejamento.
- 2- Programa "**A Cidade é Nossa Casa**": tinha atribuições na área de habitação, política de terras, urbanismo e saneamento;
- 3- Programa "**Cidadão/Cidade/Cidadania**": reunia funções nas áreas de saúde e saneamento (meio-ambiente), assistência social, educação, cultura e lazer;
- 4- Programa "**Guaíba Vive**": reunia as áreas de saúde, saneamento e meio-ambiente;
- 5- Programa "**PróMover**", abrangia funções de transporte, circulação e urbanismo;
- 6- Programa "**Porto Seguro Alegre**": abrangia as funções de administração e planejamento, saúde e saneamento, transporte, urbanismo e educação; e,
- 7- Programa "**Desenvolvimento Econômico**" nas áreas da indústria, comércio e serviços.

Segundo o PAG, os programas tinham como objetivo demonstrar publicamente que existia uma definição das linhas de atuação do governo, dando ênfase

à “determinados temas”, com o objetivo de firmar desta forma “a sua marca”. Ao mesmo tempo, eles viabilizariam a implementação do Plano de Ação do Governo e articulariam os trabalhos das secretarias-meio com os das secretarias-fim para atingir os objetivos do PAG de forma integrada. Dessa forma, no seu conjunto o PAG permitiria a integração entre as diferentes secretarias da Administração Popular, através de um trabalho sistemático, combinado com os Planos Semestrais, que tornavam possível acompanhar o desenvolvimento dos projetos, assim como mediá-los aos fatores conjunturais da cidade. Além disso:

A atualização pretendida no exercício do planejamento reflete-se também na concepção das ações de caráter urbanístico exigindo novas atitudes e formas de ação. Para atingir este objetivo, é preconizada, a partir do controle legal generalizado a toda estrutura urbana, a realização de intervenções concretas e **localizadas, com caráter estratégico, redesenhando e construindo segmentos da cidade com projetos e legislação adequados a cada situação.** A transição desta situação passiva e controladora para um processo **ativo, empreendedor e criativo** exige uma vontade política de mudar e coragem de fazer. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - 1990 a, p.18). (Grifo meu)

Para coordenar os projetos foi criada a figura do Gerente de Programa, cujo papel de articulação seria fundamental para sua implementação. Este gerente, além disso, teria que ser e estar perfeitamente identificado com os princípios da Administração Popular, possuindo a capacidade de reunir interesses conflitantes e enfoques divergentes, conduzindo-os a uma solução integradora, fomentando, assim, a participação de diversos setores da sociedade, com o fim de motivá-los para o objetivo a ser atingido.

Vejamos dois desses sete programas: os programas A Cidade é a Nossa Casa e Guaíba Vive.

6.1.1 O Plano de Ação de Governo e o programa A Cidade é a Nossa Casa

O programa **A Cidade é a Nossa Casa** era visto como uma resposta tanto às demandas e aspirações da comunidade, como às exigências técnicas e institucionais que a complexidade do crescimento urbano impunha. Na sua estratégia de ação urbanística destacava-se a recuperação das áreas de subabitação. O programa subdividia-se em três subprogramas: a - Uma estratégia de Ação Urbanística; b - Recuperação das Áreas de Subhabitação; e c - Infra-estrutura e Equipamentos Urbanos.

O subprograma **Uma estratégia de Ação Urbanística** tinha como objetivo principal proporcionar uma base física de operações, para oportunizar o desencadeamento da política de descentralização regional, com a participação dos diversos segmentos da coletividade na discussão e tomada de decisão com relação à implementação de planos e projetos localizados. Tinha como base as diretrizes do I PDDU, a legislação vigente, a cidade real e os pressupostos políticos da Administração Popular, de acordo com os quais o papel do poder público seria o de: *“assumir como mediador e agenciador na promoção de iniciativas que visem o atendimento das demandas coletivas e a melhoria das condições de vida da população”*. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - 1990 a, p.18).

Os projetos específicos deste subprograma referiam-se a diferentes tipos de intervenção em diferentes áreas da cidade:

- 1) Projeto **Guaíba Vive**;
- 2) Projeto **Recuperação de áreas de subhabitação**;
- 3) Projeto **Centros de Bairro**;
- 4) Projeto **Eixos Estruturais** - ação conjunta do setor privado com a comunidade local visando a melhoria dos principais eixos viários da cidade.
- 5) Projeto **Porto Alegre Centro** - plano de valorização ambiental e cultural da Área Central da cidade;

- 6) Projeto **Bairro Navegantes** - recuperação e reutilização da Av. Voluntários da Pátria e do Bairro Navegantes.
- 7) Projeto **Distrito Industrial da Restinga**
- 8) Projeto - **Área Industrial da Zona Norte**;
- 9) Projeto **Pólo de Alta Tecnologia**;
- 10) Projeto **Porto Seco** - implantação de terminais de cargas rodoviárias e centrais de fretes;
- 11) Projeto **Ciclovias** - implantação de três percursos de ciclovias articulados com o sistema de transportes e áreas residenciais, de concentração de empregos e de lazer;
- 12) Projeto **Áreas de Preservação e Recuperação da Paisagem Natural** - projeto que visa a recuperação, preservação e fundamentalmente a mobilização da população para a proteção da paisagem natural.

O subprograma **Recuperação de áreas de subhabitação** assumiria caráter prioritário no governo, sendo que esta questão deveria tornar-se (e de fato se tornou) um dos maiores desafios da Administração Popular. Alguns projetos deste subprograma, já estavam sendo feitos em 1990, com o apoio da Caixa Econômica Federal, e eram financiados pelo PIMES - Programa Integrado de Melhorias Sociais, do Banco Mundial, e pelo Pró-Renda/GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. Devido à dificuldade de captação de novos recursos, os projetos de recuperação seriam objetos das Operações Interligadas²⁹, contando também com investimentos do setor privado.

Para auxiliar na implementação das ações e dos projetos das áreas de subhabitação, foram propostos os Escritórios Comunitários, que seriam instalados nas vilas de subhabitação de Porto Alegre, apenas temporariamente, sendo compostos por representantes comunitários e equipes multidisciplinares (arquitetos, engenheiros, sociólogos e outros profissionais). Os escritórios tinham como objetivo principal

²⁹ As ações interligadas, segundo o PAG são parcerias no estilo público e privado, muito comum no planejamento urbano mercadofilo. No texto são descritas como: “*um conjunto de procedimentos executados pelo poder público, empresários e comunidade para definir pontes de intervenção urbanística e sua implementação*”. Ao município cabe “*estabelecer as diretrizes urbanísticas, os incentivos e o respectivo retorno em melhorias de acordo com os instrumentos legais de apoio*”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 a, p.20).

desenvolver, na própria vila, um Plano de Regularização, obedecendo a uma metodologia definida conjuntamente com as entidades representativas da área, para promover a efetiva participação da comunidade no processo de planejamento urbano e sua implementação. Além disso:

Desta relação entre equipe técnica, comunidade e meio, surge o confronto do saber técnico com as formas de saber existentes na população, que terá como resposta, uma alternativa elaborada de forma coletiva. Este processo possibilita à equipe do Escritório desenvolver um plano que reconhece as necessidades e realiza as aspirações dos moradores. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE -PAG, 1990 a, p. 21). Grifo meu.

Na tarefa de trabalhar com as áreas de subhabitação, pensar ou planejar ficaria sob a responsabilidade dos escritórios comunitários, os quais, por sua vez, ficariam sob a responsabilidade de uma equipe multidisciplinar, além de representantes de entidades comunitárias, de modo que o plano incorporasse os desejos e as aspirações da população. Dessa forma, de acordo com o PAG, satisfazendo as prioridades da população, quem planejaria era a equipe multidisciplinar juntamente com a população.

Os projetos de subhabitação deveriam ser realizados nas seguintes áreas de vilas pobres:

1) As áreas: Maria da Conceição; Mato Sampaio; Fátima; Medianeira; Tronco; Campo da Tuca; e Restinga Velha, eram projetos já em desenvolvimento com o financiamento GTZ - PRÓ-RENTA (parceria entre o Município o governo do Estado e o governo Alemão).

2) Na área Grande Cruzeiro, seriam atendidas 32 vilas durante 5 anos, e na Grande Glória, 14 vilas durante 5 anos. Além dessas vilas haveria o projeto Humaitá, que estava em estudo, e o Plano de Pavimentação Comunitária que seria realizado em diversas vilas de Porto Alegre. Estes projetos seriam realizados através do convênio PIMES (Município, governo do Estado e Banco Mundial).

3) Através de convênio com a Caixa Econômica Federal, seria realizado o Plano de Pavimentação Comunitária em diversas vilas de Porto Alegre.

O último subprograma era o de **Infra-estrutura e Equipamentos Urbanos**, cujo objetivo era o de atender à demanda reprimida por serviços nesta área.

Os projetos deste subprograma são os seguintes:

- 1) **Sistema São João,**
- 2) **Sistema Menino Deus,**
- 3) **Sistema Moinhos de Vento,**
- 4) **Sistema Lomba do Sabão,**
- 5) **Sistema Belém Novo,** todos esses destinados à ampliação e melhorias na distribuição reserva e canalização de água;

- 6) **Substituição de redes** com vida útil ultrapassada e /ou material inadequado;
- 7) **Modernização Administrativa** e informatização do órgão - Telecomando e Telemedição, controle de perdas e Micro medição - DMAE / BIRD.
- 8) **Melhorias das condições de saneamento nas vilas populares** - DMAE/ BIRD/ PIMES.
- 9) **Abastecimento de água em vilas populares;**
- 10) **Esgotamento e tratamento sanitário:** implantação do sistema tipo unitário misto na Zona Sul;
- 11) **Esgotamento e tratamento sanitário:** implantação do sistema tipo unitário misto na Zona Norte;
- 12) **Projeto Rio Guaíba:** esgotamento sanitário interligação de micro bacias;

Melhorias do sistema de drenagem urbana:

- 13) **Desobstrução de redes;**
- 14) **Reconstrução de redes;**
- 15) **Operação e manutenção dos equipamentos;**
- 16) **Substituição de redes obsoletas;**
- 17) **Limpeza de galerias e tubulações;**
- 18) **Reestruturação das casas de bombas;**

19) **Cadastramento de pluviais;**

Ampliação do sistema de drenagem urbana:

20) **Vila Farrapos - Bacia Arroio da Areia;**

21) **Grande Cruzeiro;**

22) **Planos comunitários;**

23) **Bacia do Arroio Cavalhada;**

24) **Bacia Bairro São João - Navegantes;**

25) **Conduto Forçado Av. Polônia;**

26) **Conduto Forçado Álvaro Chaves;**

27) **Melhorias dos serviços prestados à população** - Retomada dos serviços prestados pelo DEP;

28) **Atualização da política de saneamento:** unificação da política de esgotos e descentralização dos serviços;

29) **Plano Diretor de Águas Pluviais;**

30) **Revisão do Caderno de Encargos;**

31) **Aperfeiçoamento de índices pluviométricos;**

32) **Retomada dos serviços de coleta dos resíduos dos serviços de saúde;**

33) **Incinerador Municipal.**

Os investimentos previstos no sub-programa Uma Estratégia de Ação Urbanística foram em grande parte realizados, como os projetos: Centros de Bairro, Eixos Estruturais, Porto Alegre Centro, Bairro Navegantes, Porto Seco etc.. Assim como os investimentos no sub-programa Recuperação de áreas de subhabitação, e no sub-programa Infra-estrutura e Equipamentos, conforme anexo A.

6.1.2 O Plano de Ação de Governo e o programa Guaíba Vive

O programa **Guaíba Vive** foi instituído pela Administração Popular em 13 de julho de 1989 (Ordem de Serviço nº 33) e continuou durante toda a década de 90,

tendo sido exercido à risca pelo governo municipal. Seu objetivo era recuperar a condição da qualidade da água do Rio Guaíba, com um enfoque abrangente, feito integralmente com a população, numa ampla visão ecológica que extrapolaria o modelo de projeto unicamente sanitaria. Tinha quatro subprogramas, como segue:

- 1) **Projetos Sanitários:** projetos de infra-estrutura diretamente responsáveis pela alteração das características da água: redes de esgoto, estações de tratamento e tecnologias alternativas;
- 2) **Projetos Urbanísticos:** projetos de valorização do Guaíba que possibilitassem o restabelecimento da relação da cidade com o rio;
- 3) **Projetos de Educação Ambiental:** com o objetivo de desenvolver a consciência ecológica da comunidade;
- 4) **Projetos Turísticos:** buscando valorizar o potencial turístico do rio, através da promoção da sua paisagem, com eventos significativos.

O programa Guaíba Vive foi o único que continuou como um programa com este mesmo nome. Os escritórios comunitários não foram implantados, mas a figura do gerente de programa deu origem à figura do Coordenador Regional do Orçamento Participativo - CROP - os quais, vinculados à Coordenação de Relações com a Comunidade, atuam desde 1991 e têm como tarefas básicas:

- a) Monitorar, em cada região do Orçamento Participativo, o processo de discussão do orçamento, sem interferir diretamente nas decisões, bem como estimulando a criação das comissões de acompanhamento de obras.
- b) Globalizar as ações de governo na região, incidindo assim contra a fragmentação da estrutura administrativa, programando o contato da população com o governo, por meio de reuniões; e,
- c) **Preservar e difundir determinados valores, pois o Orçamento Participativo exige que se tenha a intenção de construir processos cooperativos e**

de solidariedade, caso contrário estabelece-se a lógica da competição e do levar vantagem, gerando processos de exclusão.³⁰

O Coordenador Regional do Orçamento Participativo - CROP, ao fazer o elo de ligação entre a Prefeitura e as 16 regiões, está assumindo a função de articulação, ou de mediação. O CROP deveria ser e estar identificado com os princípios da Administração Popular, tendo a habilidade diplomática de mediar os conflitos locais. Portanto, a função do CROP é muito semelhante à função do gerente de programa que estava previsto no Plano de Ação de Governo.

Contraditoriamente, para a Administração Popular, o Plano de Ação de Governo e seus respectivos programas, nunca saíram do papel, embora muitos investimentos, programas e projetos previstos nele tenham sido realizados³¹, como, por exemplo: o Cidade é Nossa Casa e o Guaíba Vive.

6.2 Documento II: "A hora das definições estratégicas"

Estamos mudando radicalmente de rumo. O centro político do governo (Prefeito, Secretariado e Conselho de Governo) - a partir de um consistente diagnóstico da realidade da cidade, de uma avaliação das possibilidades reais de atuação da Prefeitura e da busca de uma nova relação a ser estabelecida com a sociedade civil - passa a formular **as definições estratégicas**, as políticas globais e, a partir destas, a deduzir os programas e projetos que envolverão as Secretarias e órgãos. Essa inversão é que vai possibilitar uma verdadeira virada na Administração. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.1-2).

³⁰ Conforme entrevista de Maria Eunice de Andrade Araújo in Genro e Souza, (1997, p.29, 30 e 31).

³¹ O projeto Humaitá-Navegantes é um bom exemplo disso. Foi uma ação prevista pelo PAG - aparecendo no Plano de Investimentos de 1993 com o nome de projeto Humaitá-Navegantes, na região correspondente.

Em 1990, o prefeito Olívio Dutra, o Conselho de Governo e uma parte das Secretarias decidiram, ao invés de implementar o PAG³², criar diretrizes estratégicas para orientar o conjunto das ações do governo. Cada uma destas diretrizes de ação estratégica teria como objetivo principal a construção da democracia e da participação popular. A democratização do Estado e a relação deste com a sociedade civil seria um dos fundamentos dessa ação estratégica, que, além de inspirar as áreas de atuação, tinha também um objetivo especial: voltar sua orientação para os aspectos políticos e institucionais da Reforma Administrativa e do processo de democratização como um todo. Como segue:

Essa democratização será concretizada através de uma ampla política de **“desprivatização”** do Estado, **superação dos direitos formais e desbloqueio das relações com a sociedade**. O instrumento para operar essa política será uma **hierarquia de prioridades** que ressalta, em primeiro lugar, os **projetos de intervenção urbana** voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares; em segundo lugar, a reorganização e a melhoria do sistema de **transporte coletivo**; em terceiro lugar, os projetos destinados a **organizar a cidade** e a favorecer as **condições de governabilidade**; em quarto lugar, o fortalecimento de uma ampla política de **Saúde**; e em quinto lugar, uma revisão da política de **Educação**. São essas as nossas linhas de ação estratégica que serão permeadas pelos princípios da democracia e da participação popular. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b, p.2).

As prioridades políticas, assim colocadas, tornar-se-iam realidade através de um processo político maior: o da democratização do Estado, com o objetivo de superar os direitos formais, o favorecimento à cidade formal, em favor da cidade informal, e o desbloqueio das relações com a população, ou seja, com o objetivo de realizar investimentos nos setores carentes da cidade através da participação popular³³. Porém, mesmo rompendo com a visão tradicional de governo dever-se-ia ter o cuidado de garantir condições de governabilidade, essa a razão do item estratégico "organização da cidade", em que estariam os projetos de ação mais global e com mais planejamento.

De acordo com o Documento II, para realizar tais ações estratégicas eram necessárias algumas mudanças: a principal seria a **modificação do perfil organizacional da Prefeitura**, considerado incompatível com o projeto político acima

³² Ou, quem sabe, assumir publicamente o plano.

³³ A Administração Popular utiliza o conceito de ROLNIK, cidade formal (legal) x cidade informal (ilegal). Para maiores esclarecimentos ver ROLNIK 1990.

exposto, por estar voltado para o controle, desenvolvimento e manutenção da cidade formal, por um lado, e, por outro, para a subordinação das contradições da cidade informal, sujeitas a normas homogeneizadoras baseadas nos critérios de desenvolvimento da cidade formal. Estes elementos, totalmente contrários aos princípios da Administração Popular, deveriam ser modificados para criar uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil. Na verdade, aqui se faz uma crítica indireta ao PAG e à forma como este, mesmo propondo objetivos políticos comuns, ainda se apresentava como um planejamento técnico-normativo.

O documento que estamos analisando ainda menciona que o processo de democratização da Administração Popular tinha como elementos quatro linhas diferentes de atuação: a) a democratização político-institucional; b) a democratização cultural; c) a democratização substantiva; e, d) a democratização econômica.

a) A democratização político-institucional dizia respeito a formas avançadas de representação popular junto ao governo, através da institucionalização de canais de participação, abertos à sociedade civil organizada. A mobilização geral de meios e condições serviriam para permitir **o acesso da população aos assuntos do Estado** e, ao mesmo tempo possibilitar a constituição de Conselhos Municipais, Fórum de Consultas ou Conselhos Populares. A estes caberia um **papel central** e não secundário: *“Esta mobilização, porém, não se fará em abstrato, mas no processo de debate e implementação da Reforma Administrativa e de reorganização, requalificação e descentralização dos serviços públicos municipais e da infra-estrutura urbana”*. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.3).

b) A democratização cultural afirmava a disseminação e o acesso ao patrimônio cultural, para possibilitar a emergência e o enriquecimento da cultura da população e também de novos valores. Essa política cultural deveria: *“permitir a articulação de políticas da Administração Popular relacionadas com um conceito de cultura (popular) e a criação de novas possibilidades para os cidadãos compreenderem e expressarem a realidade com um novo sentido e serem capazes de, continuamente, desequilibrar e reinventar o estabelecido”*. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.4).

c) A democratização substantiva pregava o respeito à crescente ampliação do número de habitantes que deveriam ser beneficiados pela infra-estrutura urbana e pelos serviços públicos municipais, estabelecendo o que era chamado de desprivatização da administração municipal. A reorganização das funções da Prefeitura, através de medidas como a descentralização e o acesso público aos serviços de qualidade, constituiriam uma forma concreta de democratizar a cidade.

d) A democratização econômica, respeitados os limites da esfera de competência do município, tornava-se também um objetivo, que era possível graças ao papel normativo do município no disciplinamento do desenvolvimento urbano. A ação da Prefeitura deveria dar legitimidade a determinadas situações extra-legais que caracterizavam a cidade informal. E isto se faria através de **instrumentos legais** como os do solo criado, o fundo de índices, as operações interligadas e outros instrumentos urbanísticos pensados como voltados para a transferência da renda imobiliária para os setores mais carentes da cidade. Com isso, o poder público poderia ter meios de arrecadação para obras públicas e projetos de interesse popular.

O documento II, também indicava mudanças na área de infra-estrutura urbana, afirmando que a Administração Popular deveria tomar para si a responsabilidade de “*propiciar aos cidadãos o direito de morar em condições condignas*” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.5). Para tanto, determinava como prioritárias as intervenções urbanas nos setores populares da cidade, estabelecendo três linhas de ação:

- a) regulamentação e democratização do uso do solo urbano, com destaque para a **regularização do uso e da posse da terra**;
- b) desenvolvimento de medidas de implantação da **infra-estrutura urbana** e dos serviços públicos municipais (água, esgoto, iluminação, etc.) com a intensidade que for possível desenvolver com os limitados recursos disponíveis.
- c) **pavimentação das vias**, como processo de exteriorização e demonstração física da abertura de portas para a urbanização e para os serviços públicos municipais; (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.5).

Os projetos decorrentes das linhas de ação acima tinham como objetivo principal “*a melhoria da qualidade de vida*”, como segue:

1º - os projetos seriam voltados principalmente para beneficiar a população das vilas e dos bairros populares.

2º - os projetos teriam uma alta integração no conjunto das Secretarias e Órgãos.

3º - os projetos envolveriam necessariamente o estabelecimento de uma nova relação do poder público municipal com a população. Dessa forma, a população seria chamada a discutir as propostas de intervenção e também a participar de sua fiscalização, execução e avaliação.

4º - os projetos deveriam corresponder à capacidade operativa da Prefeitura, sendo, portanto, viáveis de serem executados.

O principal objetivo dessas linhas de atuação não seria nem administrativo, nem material, mas sim, político. O que estava em disputa era a construção da cidadania, através da ação pública. Assim:

Os projetos desta linha de ação estratégica corresponderão a uma nova maneira da Prefeitura atuar, **com integração das secretarias e órgãos a partir dos fins e rigoroso controle dos meios agregados**, constituindo assim uma estratégia operacional adequada aos nossos objetivos políticos. Esses objetivos ressaltam nosso posicionamento diante das principais disputas que se dão na cidade. E consolidam certezas sobre os anseios das maiorias claramente manifestadas pelos movimentos sociais, pelos setores organizados da população e pelos setores democráticos em geral. Essa visão política também afirma a necessidade de se constituir estímulo à participação consciente - nos rumos que se dará ao desenvolvimento da cidade - dos indivíduos hoje não organicamente vinculados aos movimentos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b p.6) (Grifo meu).

Como se vê, havia a preocupação de buscar uma ampliação da base social e política da Administração Popular, a qual serviria para dar sustentação ao seu projeto político. Essa a razão pela qual a Administração Popular não poderia abandonar nem o centro da cidade, sua limpeza e organização, nem as ações de caráter mais global

na cidade. Também não poderiam ser abandonados os serviços que historicamente eram do âmbito do setor público, e para os quais havia determinadas regras a serem seguidas. Segundo o texto:

Nesse sentido, o esforço pela manutenção dos serviços e do conjunto da infra-estrutura urbana **assume papel decisivo** para evitar flancos abertos e assegurar **condições de governabilidade**. Isto é: por melhor que seja o nosso governo, por mais justas que sejam as nossas prioridades, **se a cidade estiver suja, esburacada, desorganizada, estaremos com flancos permanentemente abertos e sujeitos a desgaste**. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. A hora das definições estratégicas, 1990 p.7). (Grifo meu).

Mas, além disso, a atuação da administração municipal devia ter uma visão estrategicamente ofensiva, com projetos de ofensividade política, para dinamizar serviços específicos como a recuperação, ampliação e embelezamento do espaço público, dos equipamentos de lazer, do desenvolvimento econômico da cidade, etc. Por trás destes deveria estar a realização de objetivos públicos, através da cooperação entre o poder público e setores empresariais.

Só uma política centrada nos interesses das maiorias populares pode fazer com que **projetos privados - e mesmo os que, concretamente, estão construindo a cidade e procurando orientar, de fato, o desenvolvimento urbano - passem a ser permeados por critérios que atendem, em última instância, o interesse público**". (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1990 b, p.8). (Grifo meu)

A organização da cidade³⁴ seria o fio condutor de todos os projetos ligados a esse enfoque, desde a manutenção rotineira, projetos de desenvolvimento econômico, até projetos urbanísticos de grande porte, desde que socialmente justificáveis, e que preservassem o equilíbrio do meio ambiente, como o projeto Guaíba Vive, por exemplo.

³⁴ A organização da cidade, como veremos, será um item dos Planos de Investimentos que se refere justamente a investimentos para toda a cidade, apresentando as características e objetivos descritos nesta parte do texto.

Duas linhas de ação estratégica irão sintetizar, a partir de então, as ações urbanas que começarão a ser realizadas: por um lado, **ações prioritárias para os setores populares**, por outro, **ações estratégicas de caráter global, capazes de ampliar a base de sustentação da Administração Popular**, como os projetos "Guaíba Vive", o "Porto Alegre Centro" e a "Reformulação do Mercado Público" (projetos do primeiro governo).

Este documento mostra que o governo optou pelo planejamento estratégico, estabelecendo apenas alguns princípios e linhas de atuação. Mesmo assim, não conseguiu romper completamente com o planejamento normativo, já que o Plano de Ação de Governo, feito anteriormente, continuou sendo o plano de ação concreto, a ser seguido pelas Secretarias. Por outro lado, a dinâmica do Orçamento Participativo proporcionou ao governo a possibilidade de fazer investimentos nos setores carentes da cidade, a partir das demandas populares, atingindo assim, dois objetivos: a participação popular e os investimentos na parte da cidade mais carente de infra-estrutura e serviços públicos.

A importância deste documento consiste, além disso, no fato de que ele deixa claro o papel do governo na condução, tanto da organização da cidade em geral como no desenvolvimento urbano específico. O governo desenvolve estratégias para colocar em prática seus objetivos políticos e urbanos e estratégias para se sustentar no poder, respondendo ao teste de legitimidade política a que está sujeito, daí a necessidade dos investimentos mais abrangentes, e dos serviços essenciais.

Vejamos agora o discurso contido nos Planos de Investimentos do governo Olívio Dutra. Este discurso vai ressaltar a participação popular como o elemento mais importante do novo governo.

6.3 O discurso da gestão Olívio Dutra nos Planos de Investimentos (1991 e 1992)

O plano de 1991 do governo Olívio Dutra comenta as dificuldades com as finanças, que foram superadas pela Administração Popular no primeiro e no segundo ano de governo, respectivamente 1989 e 1990. O plano traz ainda os percentuais dos investimentos nas grandes áreas de atuação: saneamento, pavimentação, saúde, educação e melhorias de infra-estrutura urbana, que servem à toda a cidade, no item organização da cidade. A discussão dos investimentos está relacionada à discussão existente nas plenárias regionais. Nesse novo contexto a participação popular é fundamental:

A definição final acerca do destino destes recursos será consequência da discussão pública que a Administração vem realizando com o Fórum do Orçamento Participativo, **que reúne os representantes dos moradores de 16 microrregiões para definir as prioridades em obras e projetos em cada área.** O plano de investimentos, aqui apresentado, representa a proposta da Administração Popular para atender as demandas prioritárias apontadas pelas comunidades. (PI 1991, p.9). (Grifo meu).

O texto deixa explícito que a discussão dos recursos entre a Administração Popular e o Fórum do Orçamento Participativo ocorrerá nas 16 microrregiões para os investimentos **que devem acontecer em cada área, ou melhor, dizendo, em cada região.** A Prefeitura estrutura os investimentos a partir das demandas prioritárias apontadas pelas comunidades. Não comenta, porém, os investimentos e os projetos que a própria prefeitura pretende realizar, isto é, que são seus projetos, nem os investimentos mais abrangentes, que se concentram em **melhorias urbanas que servem à toda a cidade.**

O plano de 1992, ao contrário, esclarece que: *"a melhoria das condições de vida em cada rua, em cada bairro e **no conjunto da cidade** depende da participação, da mobilização e da fiscalização das entidades, das lideranças e de cada cidadão"* (PI

1992, p. 2) O discurso escrito por Olívio Dutra não deixa dúvidas que a discussão não se dá somente para os investimentos a serem realizados nas 16 regiões, mas também para os investimentos mais abrangentes que atendem ao conjunto da cidade. Além disso:

As obras não são mais decididas a portas fechadas, nos gabinetes da Prefeitura, segundo as conveniências de eventuais governantes. Quer dizer, o cidadão não é mais um objeto passivo que sofre a ação do Poder Público, mas sim um sujeito ativo que decide as prioridades e define as obras com base no conhecimento de sua realidade, na sua vivência e na luta cotidiana com seus companheiros de bairro".

Mais do que a conquista da pavimentação, da rede de esgoto, da escola e da água encanada, o Orçamento Participativo estimula o exercício da cidadania. **Lutando por reivindicações históricas da sua comunidade, o representante popular, o cidadão comum, passa a conhecer os problemas de outros bairros, as carências de outras vilas. Portanto, aprende a conhecer a cidade como um todo.** (PI, 1992, p.2). (Grifo meu).

A referência que o discurso faz às decisões de gabinetes está relacionada não só às decisões políticas dos governantes, mas também às decisões técnicas. No discurso, agora é o cidadão, sujeito ativo, e não mais o técnico e o governo, que define e decide as obras. Além disso, o conhecimento dos problemas dos outros bairros, das carências das outras vilas que os agentes têm ao confrontarem-se nas plenárias, é capaz de fazer com que estes conheçam a cidade como um todo.

No plano de 1992 também aparecem os critérios para a definição das obras e ações. Estes, indicados pelo **Conselho do Plano de Governo e Orçamento**, servem para orientar a destinação final dos investimentos. Além disso, o governo deixa claro que são *"preservados os setores cujos investimentos já se encontram comprometidos com a continuidade das obras definidas no ano anterior"* (PI 1992, p.3) E este mecanismo vai ser uma constante nos planos de investimentos. Sempre há menção às obras que não foram realizadas, ou apenas realizadas parcialmente no ano anterior. As novas obras recebem recursos somente depois de terem sido descontados os investimentos que não foram totalmente realizados. Sobre isso é importante ressaltar, também, que alguns investimentos não são realizados no ano previsto de sua execução, mas sim nos anos seguintes.

Fazendo um balanço de seu governo, Olívio Dutra, no Plano de Investimentos de 1993³⁵, afirma que as obras foram definidas segundo os critérios estabelecidos pelas comunidades, reafirmando a intenção da Prefeitura em agir nos setores mais carentes:

As obras e ações aqui relacionadas **foram definidas segundo critérios estabelecidos pelas próprias comunidades**, levando em conta a urgência das necessidades e as possibilidades da Prefeitura. Portanto, não basta apenas a participação popular e a vontade política da Prefeitura. É necessário garantir os recursos para viabilizar o Plano. **A Administração Popular busca estabelecer uma política tributária justa, cobrando mais impostos de quem pode pagar mais e aplicando os recursos prioritariamente nas áreas mais carentes.** Democracia é participar, decidir, respeitar decisões e democratizar a renda. (PI 1993, p. 4). (Grifo meu).

Olívio Dutra assume, portanto, que a partir de uma política tributária justa, que cobra mais impostos de quem tem mais, a Administração Popular aplicou os recursos prioritariamente nos setores carentes da cidade. Porém, a definição dos critérios e os próprios investimentos são mencionados como sendo uma atribuição somente das comunidades. Ou seja, a Administração Popular no seu primeiro governo ainda não havia assumido publicamente o seu papel no planejamento dos investimentos. Ao invés disso, atribuía apenas à participação popular a sua definição.

No governo de Tarso Genro haverá algumas modificações na dinâmica do Orçamento Participativo, bem como uma abertura dos objetivos políticos e urbanos da Administração Popular, até então restritos ao próprio governo.

³⁵ O Governo Olívio Dutra iniciou em 1989 e terminou em 1992. Mas no plano de investimentos de 1993 ele faz uma avaliação do seu governo, da mesma forma que o governo de Tarso Genro (1993-1996) faz uma avaliação do seu governo no PI de 1997 e o governo de Raul Pont (1997-2000) uma avaliação do seu governo em 2001.

7. Os governos Tarso Genro (1993 - 1996) e Raul Pont (1997 - 2000) e seus discursos

A preocupação do governo Tarso, logo de início, consistiu em avançar não só na legitimação política desse novo perfil de governo, mas também em mostrar que a Administração Popular preocupava-se com as questões globais, com um planejamento de longo alcance, prevendo e antecipando ações globais para Porto Alegre, mas não fugindo da dinâmica da participação. Dessa preocupação nasceu, por um lado, o projeto "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte", e, por outro, as Plenárias Temáticas no Orçamento Participativo, as quais deveriam tornar as demandas participativas justamente mais globais, isto é, de desenvolvimento para o conjunto da cidade, pelo menos em tese.

Além disso, o governo Tarso pretendia incorporar as leis já aprovadas na Lei Orgânica Municipal, como as referentes ao solo criado, ao banco de terras, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento, a função social da propriedade, entre outros. Para isso precisava ajustar as demandas populares ao aspecto legal, utilizando novos mecanismos legais, o que foi feito através de um amplo processo de discussão e implementação: o "Cidade Constituinte" ligado à Reformulação do Plano Diretor.

O governo Raul Pont deu seqüência aos objetivos da Administração Popular elaborados nos governos de Olívio Dutra e Tarso Genro. A sua contribuição inovadora foi a discussão popular dos Planos Plurianuais.

7.1 Documento III: O evento "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte"

O evento ocorreu durante todo o ano de 1993, e tinha como objetivo, primeiro, criar um novo conceito de cidade, através da discussão coletiva entre uma grande diversidade de atores sociais: técnicos, empresários, entidades populares e a própria população. Além disso, **pretendia romper com a visão de que o saber técnico e o saber popular deveriam ter objetivos e atuações diferentes, cabendo aos técnicos a tarefa do planejamento e à população a participação consultiva, quando fosse o caso.**

Através de uma série de encontros, organizados pela Prefeitura, nos quais participavam entidades sociais e profissionais e a população de Porto Alegre, foram discutidos vários temas: reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, desenvolvimento econômico e financiamento da cidade. O assim chamado Congresso da Cidade, realizado nos dias 17, 18 e 19 de dezembro, teve como resultado um conjunto de diretrizes para Porto Alegre, elaboradas a partir das discussões realizadas durante o ano e sintetizadas no evento. As diretrizes, como não poderia deixar de ser, estavam associadas estreitamente aos princípios e premissas da Administração Popular. De acordo com elas, as características principais que a cidade deveria seguir apareceriam em nove diretrizes:

- 1ª Cidade com gestão democrática;
- 2ª Cidade descentralizada;
- 3ª Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social;
- 4ª Cidade que promove as qualidades de vida e do ambiente;
- 5ª Cidade Culturalmente rica e diversificada;
- 6ª Cidade atrativa e competitiva;
- 7ª Cidade que articula a parceria pública e privada;
- 8ª Cidade com estratégia para se financiar;

9ª Cidade articulada à Região Metropolitana;

As primeiras 5 premissas básicas de desenvolvimento são, como vimos, os principais princípios políticos da Administração Popular, agora colocados para toda a cidade. O Cidade Constituinte trouxe ainda algumas diretrizes específicas para tratar do suporte econômico e de estratégias para o autofinanciamento da cidade. Entre essas aparecem: a integração ao Cone Sul, a articulação entre o público e o privado, a melhoria do sistema fiscal e, por último, a articulação da cidade com a Região Metropolitana.

Em suas relações econômicas a cidade deveria buscar a integração ao Cone Sul, já que, no contexto de então, o poder público municipal deveria ter um papel ativo na busca pelo desenvolvimento econômico, através da integração àqueles mercados, bem como através de consórcios com a sociedade civil, parcerias necessárias para preparar a cidade para seu desenvolvimento produtivo. Além disso:

Dentro deste contexto também devem-se criar condições para a ampliação e atração de novos investimentos e políticas de fomento à atividade econômica, que possam induzir o crescimento econômico em termos de difusão tecnológica e qualificação dos processos de trabalho, sem esquecer o fundamento básico de cidade criativa e não-alienada. (Cidade Constituinte, 1994, p.)

O governo municipal, por outro lado, deveria realizar os investimentos na cidade através da articulação do público com o privado, estabelecendo uma parceria, cujo objetivo seria tornar o Estado verdadeiramente público e não submetido a interesses particulares. Dessa forma o Estado e a iniciativa privada deveriam responder ao interesse público mais amplo. O Estado passaria a exercer o papel de “estabelecedor de negociações”, **não sendo mais um Estado neutro, mas sim, um agente efetivo da construção de uma hegemonia democrática.**

Como penúltima diretriz, aparecia a questão da estratégia de financiamento da cidade. E isto porque, por um lado, existiam crescentes demandas por investimentos públicos vinculados ao aumento da população, à complexidade urbana, à

expansão desordenada da “cidade ilegal” e ao histórico déficit público de investimentos em manutenção de infra-estrutura. Por outro, existia uma menor arrecadação de impostos urbanos. Para equacionar esse desequilíbrio, maior demanda de serviços e menor arrecadação, seria preciso melhorar o sistema fiscal, elevando sua produtividade, mas tendo como princípio básico a equidade fiscal.

A última diretriz, a articulação da cidade às outras cidades da Região Metropolitana, principalmente com os municípios limítrofes de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Guaíba, exigiria uma forte integração para a discussão e resolução de problemas como a carência de habitação, a poluição dos rios formadores do Guaíba, a qualidade do transporte metropolitano e o gerenciamento da área rural da região.

Segundo as diretrizes, dessa forma a Porto Alegre que se objetivava estaria amparada nos pressupostos políticos da Administração Popular: democratização do Estado, descentralização, planejamento estratégico, inversão de prioridades a favor das populações excluídas, cumprimento da função social da propriedade, equilíbrio entre o ambiente construído e o ambiente natural, e desenvolvimento econômico através de parcerias e consórcios entre o setor público e o privado. Nada muito diferente do que vimos até então. A diferença foi que este processo, ocorrendo coletivamente, legitimou os princípios políticos e urbanos da Administração Popular, que agora seriam os princípios políticos e urbanos de Porto Alegre.

O discurso proferido nos Planos de Investimentos durante a gestão de Tarso Genro mencionava, pela primeira vez, o papel dos técnicos na determinação dos investimentos a serem realizados. Este papel, contudo, não deveria resultar na tecnoburocracia, como veremos a seguir.

7.2 O discurso da gestão Tarso Genro nos Planos de Investimentos (1993 - 1996)

O governo de Tarso Genro vai dar uma conotação diferenciada ao Orçamento Participativo, criando as plenárias temáticas e atribuindo não só à população, mas também as entidades sociais e profissionais, a possibilidade concreta de

demandar serviços, projetos e investimentos. No plano de investimentos de 1993, Tarso afirma o compromisso de tornar realidade as decisões tomadas nas discussões do Orçamento Participativo em 1992. Mas desde já propõe mudanças:

Um dos movimentos que já estão em discussão no interior do próprio Orçamento Participativo é **aquele que vai do particular, da obra necessária a uma comunidade, para o global, que interessa a toda a Porto Alegre**. O Orçamento Participativo, pela sua própria representatividade social, tem a obrigação de pensar **o futuro da cidade** e já caminha para isso. (...) A gestão dos recursos públicos, agora, é orientada pela sociedade. Mas ainda temos que **avançar mais no aperfeiçoamento desta instituição denominada Orçamento Participativo**. A participação popular significa co-responsabilidade, numa demonstração dos porto-alegrenses de que esta participação não se esgota no momento do voto, mas avança cada vez mais, no rumo de uma cidadania verdadeiramente realizada. (PI 1993, p. 3). (Grifo meu).

Tarso Genro enfatiza a necessidade de se pensar a cidade como um todo e numa perspectiva de futuro. O Orçamento Participativo, mesmo sendo orientado pela sociedade, precisaria de modificações. Que modificações seriam estas?

O próprio texto dá pistas desta futura mudança. Pela primeira vez nos planos de investimentos, aparece a palavra **demandas institucionais**, que seriam as demandas da Administração Popular, por consequência, do próprio governo. Estas aparecem relacionadas às obras para toda a cidade ou para mais de uma região conjuntamente. Surgem no contexto da metodologia do processo de discussão:

A metodologia de discussão obedeceu às seguintes etapas do processo, ao longo de 1992:

- 1- Discussão e definição dos grandes agregados que compõem a peça orçamentária: política tributária e de receitas, proposta de despesas (gastos com pessoal, gastos com o custeio dos serviços e percentual a ser destinado aos investimentos na cidade);
- 2- Discussão da proposta de despesa por órgão municipal e setor de atividade, conforme as três prioridades levantadas por cada uma das 16 regiões e compatibilizadas com a legislação vigente que estabelece a destinação dos recursos orçamentários;
- 3- Definição dos critérios para a distribuição dos recursos de investimento de cada setor de atividade (ex: pavimentação) em cada uma das 16 regiões da cidade:

4- Apresentação pelos órgãos municipais das políticas públicas setoriais, assim como a destinação e a importância dos gastos de custeio para a manutenção dos serviços. Discussão do rol de obras e atividades a serem realizadas em cada uma das regiões conforme hierarquização feita pela comunidade e de acordo com os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos aprovados anteriormente. **Apresentação e discussão das obras e projetos de caráter institucional demandadas pela Administração Popular e de importância para toda a cidade ou para mais de uma região conjuntamente.** (PI de 1993, p. 5). (Grifo meu)

Os três primeiros passos já tinham aparecido nos planos de investimento anteriores, mas o quarto ainda não. Este abria uma nova perspectiva: a existência de políticas públicas setoriais e obras e projetos de caráter institucional, demandados pela Administração Popular. Isto não havia sido feito anteriormente?

No governo anterior não havia política pública setorial, nem projetos institucionais? Se existiam, em que lugares se encontravam? O próprio texto responde a esta pergunta, ao relacionar estes investimentos e políticas à toda a cidade, ou a mais de uma região conjuntamente. Este tipo de investimento e política pública apareceria, na verdade, já no primeiro plano de investimento do governo Olívio com o nome de "melhorias de infra-estrutura urbana para toda a cidade", no item TODA A CIDADE, que está presente em todos os planos. Mas a Administração Popular não afirmava, até então, **que esses investimentos eram demandas e políticas setoriais do governo e das Secretarias, e, portanto, que não eram decididos pelas comunidades.** Uma abertura a este tipo de discussão só se apresentaria no Plano de Investimentos de 1995, na gestão de Tarso Genro.

No plano de investimentos de 1994 aparecem duas novidades: a necessidade do governo de justificar a diminuição dos investimentos realizados e uma atuação maior do próprio governo visando a procura de financiamentos externos. Ou seja: *"a movimentação do Governo da Frente Popular, com apoio da sociedade, para buscar recursos externos visando, não só manter os investimentos, mas ampliá-los, no momento em que cada obra é um instrumento de resistência à crise e ao desemprego"*. (PI 1994 p. 3).

Aparece também no texto, além dos critérios já conhecidos para hierarquizar as demandas populares - (1) Carência do serviço ou infra-estrutura, (2) População em áreas de carência máxima, (3) População total da região, e, (4)

Prioridades temáticas da região - a introdução de pesos para cada um deles. Dessa forma, o primeiro critério recebeu peso 3, o segundo peso 2, o terceiro peso 1 e o quarto peso 3. Aparecem, portanto, como definidores da prioridade dos investimentos, a carência do serviço e da infra-estrutura e as prioridades temáticas da região. Esses critérios e pesos foram definidos pelo Conselho do Orçamento Participativo. A carência continuava sendo o critério mais importante (peso 3), mas agora juntamente com este critério aparecia o critério da escolha das prioridades (peso 3) como sendo também determinante.

No plano de Investimentos de 1995, as Plenárias Temáticas aparecem mencionadas como uma nova dimensão do Orçamento Participativo. Estas, pensadas desde 1993, e introduzidas em 1994, não são realizadas por regiões, mas sim por temas, traduzindo o desejo do governo Tarso Genro de ampliar a participação para outros setores sociais: os sindicalistas, os estudantes e os movimentos culturais e ecológicos que ainda não haviam sido incorporados no processo de discussão do Orçamento Participativo. Por outro lado:

O outro objetivo foi o de abrir uma nova dimensão na discussão do Orçamento Participativo, **que transcende a discussão dos problemas locais**, aprofundando-se a discussão do planejamento estratégico para a cidade e das políticas setoriais por área. Desta maneira a comunidade passou a discutir e decidir, juntamente com o governo, **não só os investimentos nas 16 regiões e das obras estratégicas para toda a cidade, mas também os gastos de serviços**. É a discussão da totalidade do orçamento público. (PI 1995, p.6).

As Plenárias Temáticas para a discussão das políticas setoriais, serviços e obras estruturais para toda a cidade dividiram-se em cinco temas: (1) Transporte e Circulação; (2) Educação, Cultura e Lazer; (3) Saúde e Assistência Social; (4) Desenvolvimento Econômico e Tributação; (5) Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano, com dois sub-Temas: Meio Ambiente e Saneamento e Urbanismo e Habitação.

Portanto, como se vê, a introdução de temas para tratar os serviços, os projetos e as políticas setoriais era uma tentativa da Administração Popular de ampliar a discussão com outros grupos organizados, que não os da associação de bairros e grupos

de mães, até então os principais participantes da dinâmica do OP³⁶, significando uma abertura maior para a discussão dos investimentos mais abrangentes e estratégicos. **Cabe salientar, contudo, que em nenhum momento o governo assumia que a população não tivesse acesso à discussão de todos os investimentos**³⁷.

A existência de critérios técnicos e, por sua vez, de um conhecimento técnico que também demandava investimentos pontuais e mais gerais, referentes à toda a cidade ou a mais de uma região conjuntamente, não existia para a Administração Popular, ou pelo menos não aparecia no discurso do governo. Os investimentos realizados em saneamento, por exemplo, através das ações do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE - como veremos no capítulo seguinte, ilustra bem esta questão.

É importante salientar que a compatibilização do Orçamento estava relacionada diretamente **a este "esquecimento" da dimensão técnica**. Isso porque, depois da discussão nas regiões e nas Plenárias Temáticas do OP ocorre uma outra etapa, em que cada órgão da administração direta e indireta (secretarias, autarquias, fundações) elabora sua proposta orçamentária. O resultado das propostas é comparado então, com as prioridades eleitas pelas regiões e Plenárias Temáticas. A partir deste "confronto" é feita uma primeira matriz orçamentária, na qual são apresentados os gastos com pessoal e encargos sociais, materiais de consumo, serviços de terceiros e investimentos. Ora, todos esses investimentos já estão alocados para cada órgão do governo e é esta matriz, discutida no Conselho do Orçamento que, se aprovada, transforma-se na proposta orçamentária enviada para a Câmara de Vereadores (PI 1995, p. 7).

O que demonstra esta compatibilização? Em primeiro lugar, que as Secretarias, fundações e autarquias elaboram suas metas e que estas dão origem a uma matriz orçamentária. E, em segundo lugar que esta matriz é confrontada com as

³⁶ Segundo o Coordenador do CRC - em entrevista realizada em outubro de 2001: "Quem discutia o OP eram as comunidades através das associações de moradores e clube de mães, e organismos locais, mas outros movimentos não participavam, como o sindical e o ecológico, e seria importante que estes participassem devido às respostas e propostas para o conjunto da cidade. A discussão ficava muito localizada em determinado problema regional, do bairro e da vila. Os movimentos de moradores e os clubes de mães se organizam de maneira geográfica, mais local".

³⁷ Segundo o coordenador do CRC, nos primeiros anos do OP: "as discussões sobre as obras mais gerais de toda a cidade, estruturais, iam direto para o conselho sem uma discussão prévia que envolvesse os setores sociais. Os movimentos que não o de moradores teriam uma visão mais abrangente, global da cidade, também as preocupações do governo, as concepções políticas e obras da Prefeitura teria um nível de ação diferente que as questões localizadas, daí foram criadas as Plenárias Temáticas".

prioridades das 16 regiões e temática, daí surgindo nova matriz a ser aprovada, ou não, pelo Conselho do Orçamento. Ora, observando o caso do DMAE, uma espécie de "super-secretaria", com receita própria que só pode ser destinada para obras de saneamento, tudo leva a supor que a ingerência das demandas populares sobre ele seja muito pequena. Como, de forma geral, todas as Secretarias, como o DMAE, disputam projetos e programas e muitos deles acabam acontecendo, a aprovação dessa matriz pelo conselho não parece ser um empecilho para muitos dos projetos e programas das Secretarias.

No Plano de Investimentos de 1996 o Orçamento já estava consolidado neste novo formato. O discurso proferido sobre ele torna-se mais forte, como vemos a seguir:

O processo do O.P. amplia cada vez mais o seu espaço e constitui-se, hoje, num elemento de **co-gestão política e administrativa da cidade**: combina a democracia direta de participação voluntária, para decidir as políticas públicas e as obras fundamentais para qualificar a vida coletiva. O orçamento Participativo é legal. A participação popular direta é prevista nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município. É regulado, pela própria comunidade, que faz valer as suas normas através de decisões que têm autonomia perante o poder estatal da Prefeitura, portanto, criam um novo Direito Público. (PI 1996 p. 5).

As Plenárias Temáticas, criadas em 1994, são um exemplo importante destas modificações. Com elas, abriu-se um novo horizonte no processo do OP, ampliando-se a discussão para além dos problemas locais e **aprofundando-se o debate do planejamento estratégico tanto nas obras estruturais da cidade, como nas políticas setoriais** das áreas de educação, saúde, assistência social, transporte e circulação, desenvolvimento econômico, tributação, saneamento básico e meio ambiente, habitação e urbanismo. (PI 1996, p. 6).

O OP é mais do que uma discussão de orçamento é, sobretudo, um **processo político de geração de consciência e cidadania**. (PI 1996, p. 6).

Um dos principais ensinamentos universais do OP é a democratização da relação do Estado com a sociedade. A população, através do processo de democracia direta, estabelece de maneira autônoma sua forma de funcionamento, escolhe suas prioridades de obras, serviços e os conselheiros do OP, **criando uma esfera pública não estatal**, onde a sociedade institui, tanto o **processo de co-gestão** (Conselho do OP e Governo) da cidade, quanto **mecanismo de controle social sobre o Estado**. (PI 1997, p. 7). (Grifo meu)

Uma outra modificação que aparece no Plano de Investimentos de 1996 é a criação da Comissão Paritária, que embora criada em novembro de 1994 só vai aparecer neste Plano. Esta comissão tem como objetivo aprofundar a parceria entre o governo e a sociedade. É composta por quatro representantes do governo (dois membros do gabinete de Planejamento - GAPLAN e dois da Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC) e de quatro representantes (conselheiros) eleitos pelo Conselho do OP³⁸. A Comissão é responsável pela dinâmica de todo o processo do OP, atualizando desde os critérios gerais da distribuição dos recursos entre as regiões, até o regimento interno do Conselho do OP.

Somente em 1994, depois de 5 anos de governo, é que a Administração Popular cria um conselho para discutir os critérios do Orçamento Participativo. No entanto, quatro dos seus oito representantes são do governo; como se vê, um grande peso do governo.

O Plano de Investimentos de 1997, já na gestão de Raul Pont, apresenta uma auto-avaliação do governo de Tarso Genro, que reafirma a importância da *"inesgotável capacidade de nosso povo em oferecer simples, mas concretas soluções para os problemas do seu cotidiano ao lado dos técnicos do poder público, em definir e localizar, com extrema sensibilidade, as carências e prioridades de sua rua, do seu bairro e do seu Município"*.(PI 1997, p. 6) Observa-se que **Tarso coloca em condições de igualdade a capacidade do povo e a capacidade dos técnicos em definir e localizar as carências e as prioridades dos investimentos. É a primeira vez que se fala nos técnicos do poder público**, mas estes têm o seu papel e a sua ação equiparados aos da população. Como segue:

O movimento social provocado pelo Orçamento Participativo, que se enraíza e se fortalece dia a dia na cidade e na consciência de seus cidadãos, não assume interesses específicos de grupos ou classes, porque expressa em suas decisões interesses predominantemente públicos, e os seus sujeitos (coletivos) e beneficiários têm sido a coletividade como um todo. O novo que surge desse processo de participação coletiva, na definição do correto emprego dos dinheiros dos contribuintes, encontra-se na dispensa da regulação vertical imposta pelo poder estatal, como tradicionalmente operam

³⁸ Para maiores esclarecimentos sobre o Conselho do Orçamento Participativo ver FEDOZZI, 1997.

as administrações públicas, **em que se sobrepõem a vontade exclusiva dos governantes e o saber inarredável da tecnoburocracia.** (PI 1997, p.6).

O fato de o governo ter assumido explicitamente a participação dos técnicos na definição e decisão dos investimentos, já é um avanço. Segundo entrevista que realizamos com um militante e detentor de cargo de confiança da Administração Popular, descobrimos que na verdade Tarso havia procurado o apoio dos técnicos, mesmo antes de ter assumido o governo. Além disso, seu governo buscou, com o Cidade Constituinte, tornar a discussão sobre a cidade não só mais ampla, mas também mais técnica; claro que dentro dos limites considerados aceitos pela proposta política e ideológica da Administração Popular.

O governo de Raul Pont dá seguimento aos princípios políticos e aos objetivos do desenvolvimento urbano elaborados nos governos de Olívio Dutra e Tarso Genro. Mas, além disso, propõe que a população também participe da discussão dos Planos Plurianuais, num processo de planejamento mais amplo.

7.3 O discurso da gestão Raul Pont nos Planos de Investimentos (1997 - 2000)

As intenções do governo de Raul Pont estão expressas no Plano de Investimentos de 1997³⁹. O novo governo propõe uma pequena diferença na dinâmica do OP, não modificando propriamente nem a estrutura nem o processo, mas sim ampliando o nível de discussão em torno do Plano Plurianual. Este, que é um planejamento de médio prazo, estabelece as diretrizes, os rumos e os objetivos do governo e deve ser enviado à Câmara de Vereadores para aprovação do Legislativo. O novo governo pretende: *"que os moradores discutam quais serão as ações para os*

³⁹ Como já afirmamos anteriormente, analisamos da gestão Raul Pont apenas o discurso contido nos Planos de Investimentos, porque este dá seguimento à gestão dos investimentos urbanos através do Orçamento Participativo. A novidade que o governo de Pont introduz é a discussão do Plano Plurianual, pela população que participa do OP, mas esta novidade aparece nos Planos de Investimentos.

próximos quatro anos, ampliando o espaço de decisão coletiva entre a sociedade e a Prefeitura". (PI, 1997, p. 5).

O Plano de Investimentos de 1998 traz os resultados da discussão do Plano Plurianual. Este resultado parece mostrar que a população realmente contribuiu com emendas ao plano: *"das 185 emendas de diretrizes foram contempladas 148 (80%), sendo que 131 reafirmavam diretrizes existentes no Plano e 17 foram incluídas como novas"* (PI 1998 p. 6 e 7). **Se isso é verdade, a participação popular nesse caso, em sua maioria, teria acabado endossando os projetos do governo. E isto parece ser uma constante na dinâmica do Orçamento Participativo.**

No Plano de Investimentos de 1999, além das afirmações positivas sobre o Orçamento Participativo, já vistas anteriormente, aparece a possibilidade e a necessidade de acesso da Prefeitura a fontes de financiamento internacionais para possibilitar a ação de grandes obras estruturadoras, como a 3ª Perimetral, que teve seu início programado para 1999. A necessidade de financiamento externo ocorria porque no cenário Federal havia um corte de gastos, especialmente na área social.

O texto menciona também a mudança de governo em nível estadual. A vitória da Frente Popular na eleição para o governo do Estado em 1998, oferece, paradoxalmente, um grande problema, na medida em que grande parte dos integrantes da Administração Popular de Porto Alegre foi trabalhar no governo estadual, (mais de 100). Mas por outro, como afirmava Raul Pont, *"com o novo governo do Estado, teremos a possibilidade de unir esforços para resolver problemas comuns, integrando políticas públicas municipais e estaduais e, principalmente, participando do Orçamento Participativo Estadual"* (PI 1999 p. 7).

O plano de investimentos de 2000 trouxe, de forma inédita, a saúde entre as três primeiras prioridades temáticas. No texto abaixo, Assis Brasil Olegário Filho, da Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC e André Passos Cordeiro, do Gabinete de Planejamento - GAPLAN, afirmam que:

*Esta decisão revela a sabedoria da vontade popular em relação à escolha de diferentes opções de aplicação dos recursos públicos por dois aspectos: o primeiro, porque reconhece que as preferências de anos anteriores em torno das áreas de infra-estrutura **garantiram um menor nível de carência mediante a realização de fortes investimentos municipais em Saneamento***

Básico, Pavimentação Comunitária e Habitação Popular; e segundo, porque reconhece que o desmantelamento dos programas federais na área social obriga Porto Alegre a capacitar-se cada vez mais para reverter a crescente exclusão social em curso no país. (PI 2000, p. 4).

7.4 Conclusões

A análise do discurso dos governos de Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont parece indicar que o que realmente se impôs no conjunto de princípios dos governos da Administração Popular foi a democratização do acesso ao poder municipal e a mudança na sua estrutura organizativa. Além disso, também parece ter se imposto a abertura de canais de comunicação com a sociedade, principalmente com as classes populares e setores organizados da sociedade, leia-se movimentos sociais, mas também com agentes privados, desde que fossem respeitados os interesses públicos, ou seja, principalmente o interesse dos setores carentes da cidade, que representavam e ainda representam a maior parte da população.

Aí se encontra uma das principais características da Administração Popular, que repercutirá grandemente no desenvolvimento das ações urbanas que foram implementadas nesses mais de 12 anos de governo: **o objetivo estratégico de assegurar à Administração Popular condição de governabilidade e de manutenção no poder. Essa é a razão pela qual o projeto político principal, de atender às necessidades sociais e urbanas dos setores mais carentes da cidade, deveria ser compartilhado com ações mais globais, de interesse mais abrangente.**

É esse princípio básico que vai garantir o sucesso da Administração Popular, a julgar pelos seus governos sucessivos. Por um lado, vai ser realizada grande quantidade de ações demandadas pela população via Orçamento Participativo, a partir de suas necessidades e carências, seguindo critérios construídos e reavaliados ao longo do tempo. E, por outro lado, serão realizados projetos de caráter mais abrangente, justificáveis politicamente dentro dos princípios e objetivos da Administração Popular

como, por exemplo, o projeto Guaíba Vive, com grande conteúdo urbanístico e ambiental; o projeto Centro, para revitalização dessa área importante da cidade, e o projeto Humaitá-Navegantes, entre outros, que foram demandas institucionais.

Além disso, acreditamos que inverter a lógica dos investimentos urbanos para favorecer os setores carentes da cidade e, pior do que isso, dar à população a oportunidade de demandar diretamente os investimentos urbanos, encontrou uma grande oposição. Setores que anteriormente tinham grande prestígio nos rumos do desenvolvimento e da organização da cidade, como o pessoal técnico da Secretaria de Planejamento Municipal e de outras Secretarias, viam-se agora excluídos do processo, levando a lutas internas entre ocupantes de cargos de confiança da Administração Popular e técnicos das diversas secretarias. Mas a maior luta ocorreu na Secretaria de Planejamento Municipal, que no passado tivera um papel decisivo no desenvolvimento da cidade. Os técnicos dessa Secretaria foram obrigados a ver o Plano Diretor da cidade cotidianamente ser desobedecido.

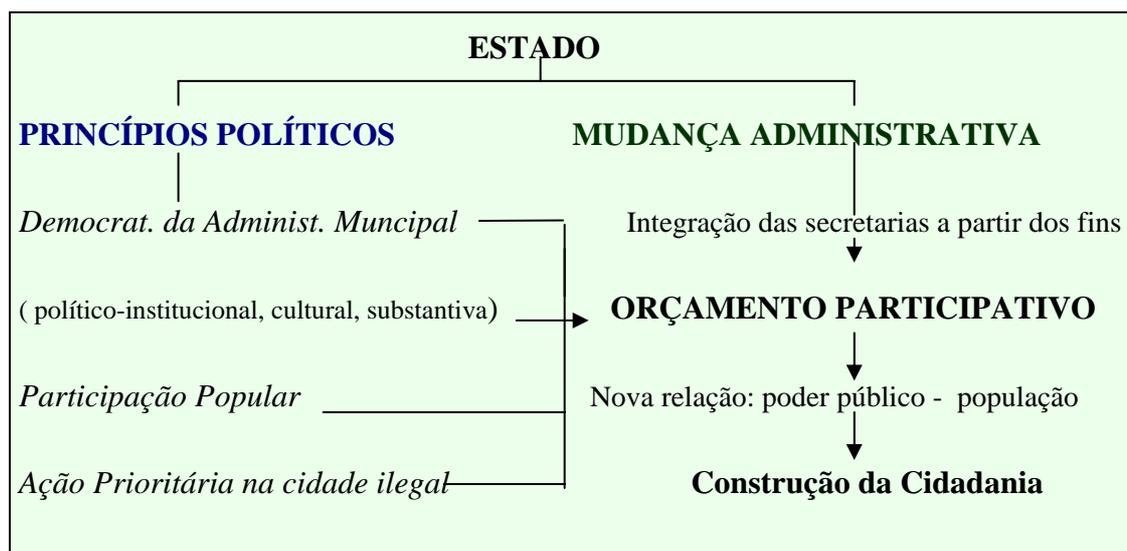
O melhor exemplo desse confronto é o Programa de Regularização Fundiária, que vai trabalhar justamente com a cidade considerada “clandestina”, muitas vezes indo contra as determinações do Plano Diretor. O Programa foi colocado na Secretaria de Planejamento justamente porque o governo Olívio Dutra considerava que **o corpo técnico da Secretaria Municipal de Planejamento - SPM tinha uma concepção muito firme e arraigada de planejamento normativo e muito pouca abertura para trabalhar com a cidade clandestina, ou seja, fora das determinações do Plano Diretor. E, o que era mais importante, pouca abertura para trabalhar com a participação popular.** Era preciso confrontar a forma como se regia o desenvolvimento urbano, que, moldado pelo Plano Diretor de 1979, tinha ainda uma postura tecno-burocrática muito forte. Assim, o Programa de Regularização Fundiária foi fruto da visão de que a questão fundiária⁴⁰ era uma questão chave que deveria ser contemplada como uma prioridade de governo⁴¹.

⁴⁰ Sobre a regularização fundiária realizada pela Administração Popular, veja OSÓRIO, 1999.

⁴¹ Com o contato inicial com a população apareceu a demanda pela regularização fundiária, ações de usucapião e regularização da moradia. Mas a Prefeitura não tinha nenhum órgão específico para fazer isso e quando fizeram a reformulação administrativa, colocaram este projeto na Secretaria de Planejamento, com o objetivo, de se trabalhar com a cidade real, cuja maior parte estava na clandestinidade. Muitas vilas se encontravam em áreas destinadas a leitos de rua, praças, e escolas. Quando ocupavam áreas de risco o Programa buscava seu deslocamento; quando não, buscava sua regularização, através da Concessão do Direito Real de Uso, da regularização de loteamentos clandestinos, dos projetos de reurbanização e mais tarde do solo criado, e das AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social, nas áreas públicas. Nas áreas privadas o mecanismo utilizado era o usucapião constitucional que podia ser

Os princípios políticos da Administração Popular estão sintetizados no quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Princípios políticos da Administração Popular.

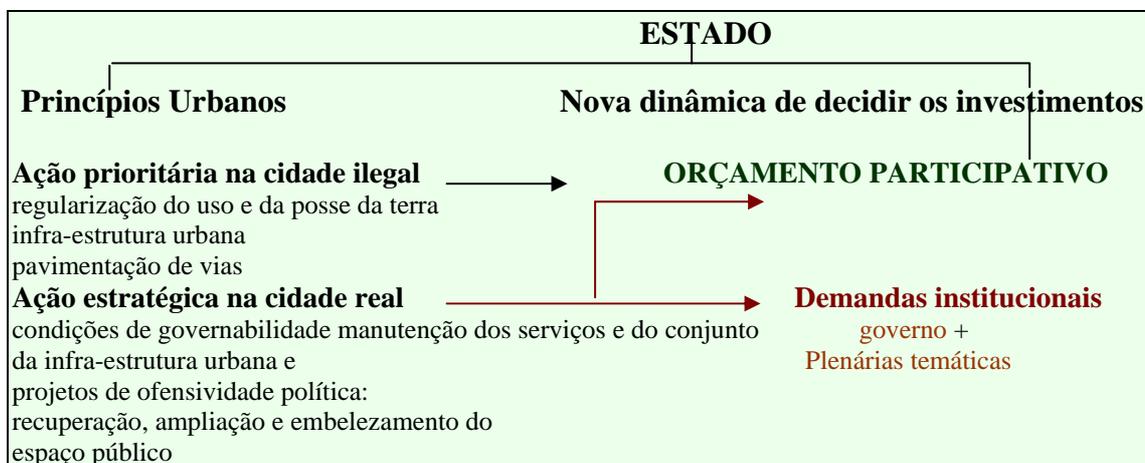


Fonte: Elaboração da autora.

Em termos urbanos, os princípios da democratização, da participação popular e da prioridade da ação nos setores carentes da cidade, iriam orientar tanto a forma de decidir como a de planejar os investimentos, conforme o quadro 2 a seguir.

reivindicado após 5 anos de permanência. No começo do Governo Tarso, o programa perdeu a sua força, e a sua concepção original modificou-se. Foi transferido para o DEMHAB com a justificativa de passar a “contaminar” o próprio DEMHAB com essa mesma política. Entretanto a equipe do programa que era multidisciplinar, formada por advogados, sociólogos, arquitetos e estagiários, foi toda desmontada. O programa tinha ainda um convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - programa denominado SAJU - Serviço de Assistência Jurídica, que foi desfeito no governo Tarso. Conforme entrevista com uma ex-integrante do programa, este ao ser transferido para o DEMHAB foi muito “despotencializado”.

Quadro 2: Princípios da intervenção urbana da Administração Popular.



Fonte: Elaboração da autora.

Pode-se sintetizar os princípios de desenvolvimento elaborados no Cidade Constituinte no quadro 3:

Quadro 3: Princípios de desenvolvimento elaborados a partir do evento "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte" em 1993.

Conceitos	
1ª Cidade com gestão democrática	Princípios Políticos da Administração Popular
2ª Cidade descentralizada	
3ª Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social	
4ª Cidade que promove as qualidades de vida e do ambiente	
5ª Cidade Culturalmente rica e diversificada	
6ª Cidade atrativa e competitiva	Novos princípios no Plano Estratégico
7ª Cidade que articula a parceria público/privado	
8ª Cidade com estratégia para se financiar	
9ª Cidade articulada à região metropolitana.	

Fonte: Elaboração da autora.

Em síntese, podemos afirmar que Administração Popular pretendeu realizar seus princípios políticos, juntamente com os seus princípios de desenvolvimento urbano, através do Orçamento Participativo. Portanto, seria através da dinâmica do Orçamento Participativo que as duas linhas estratégicas de intervenção urbana - investimentos nos setores carentes da cidade, através da participação popular, e investimentos abrangentes, de caráter sistêmico, realizados em grande parte pelas secretarias e pelo centro político do governo - se entrecruzariam. De que forma isso se deu veremos no capítulo 4, quando analisarmos os investimentos feitos pela Administração Popular.

O avanço do número de participantes do Orçamento Participativo, que em 2000 chegou a 40.000 pessoas, bem como o avanço no detalhamento do processo e da dinâmica do Orçamento Participativo, indicam que houve um progressivo amadurecimento, não só da Administração Popular, mas também da população que participa ou que participou deste processo.

Contudo, a dúvida que fica é justamente a de saber o grau de atuação da população na definição e na decisão e, portanto, não só na demanda dos investimentos. Um maior grau de atuação por parte da população nas demandas pelos investimentos, como é expresso pelo discurso oficial, implicaria numa menor atuação e demanda por parte dos técnicos e políticos da Administração Popular. Mas, vê-se que o contrário também poderia ser verdade: a maior atuação e demanda dos técnicos e políticos da Administração Popular implicaria numa menor atuação e demanda da população na definição dos investimentos.

Pelo que analisamos até agora, o certo é que a população não define e nem decide todos os investimentos realizados na cidade. Nem tampouco o governo e os técnicos do governo o fazem. O que a análise dos discursos contidos nos Planos de Investimentos indica é que a intervenção ou atuação da população parece estar relacionada aos investimentos mais concretos e simples de serem demandados como, por exemplo, os metros de pavimentação e saneamento, as unidades de habitação enfim, os investimentos que aparecem nos Planos de Investimentos nas 16 regiões. E a intervenção e atuação do governo e dos técnicos parece estar relacionada aos

investimentos mais complexos e abrangentes, feitos para toda a cidade. **Embora, em nenhum momento, a Administração Popular assumira isso claramente.**

O que não podemos perder de vista é que estamos nos referindo às demandas por investimentos no seu processo inicial de formulação, e não durante o processo de execução. Ora, é o processo de elaboração, da demanda à decisão do investimento, que está relacionado à importância ou não do uso da técnica e dos procedimentos técnicos do planejamento na sua determinação. Mas somente uma análise dos investimentos realizados pode responder a este grande questionamento e indicar em que medida o discurso da Administração Popular correspondeu ou não ao que foi efetivamente realizado na cidade.

8. Os investimentos realizados pela Administração Popular na década de 90

Os Planos de Investimentos (PI) de 1991 a 2000 apresentam uma característica comum: a divisão dos investimentos entre as 16 regiões do Orçamento Participativo e uma 17ª divisão, que é o item "Toda a Cidade". Os investimentos realizados nas 16 regiões do Orçamento Participativo são principalmente ações em infra-estrutura básica: pavimentação, saneamento, habitação e regularização fundiária. Os investimentos no item "Toda a Cidade" são investimentos mais elaborados e complexos que abrangem a toda a cidade ou a mais de uma região do OP. Fazem parte deste segundo eixo as ações-meio, ou seja, investimentos em ações técnicas de suporte e também os projetos políticos de investimento.

Mostraremos a seguir, no período entre 1991 a 2000, nos governos de Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont, qual foi o montante investido nos dois eixos de investimento: nas 16 regiões e no item "Toda a Cidade". Para tanto, os valores dos investimentos foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas - IGP-DI, a preços de julho de 2003. A seguir vejamos como se distribuíram os investimentos.

8.1 Investimentos nas 16 regiões do Orçamento Participativo e no item "Toda a Cidade"

Conforme mostram as tabelas 1 e 2, no ano de 1991, no governo de Olívio Dutra, as 16 regiões do OP receberam juntas mais investimentos que o item "Toda a Cidade"; respectivamente, 67% contra 33%. No ano seguinte a proporção

diminuiu para 62% nas 16 regiões e 38% no item "Toda a Cidade". No total do período as 16 regiões receberam 309,294 milhões de reais enquanto os investimentos para toda a cidade receberam 173,925 milhões de reais. Como veremos a seguir, no governo Tarso Genro esta relação se inverteu.

Tabela 1- PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões do OP e no item "Toda Cidade", na gestão Olívio Dutra (1991 - 1992) (em milhões de reais).

Investimentos	1991	1992	Total
Nas 16 regiões	136,731	172,563	309,294
Toda a Cidade	67,760	106,165	173,925
Total	204,491	278,728	483,219

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P. I. 1991 e 1992.

Tabela 2- PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões do OP e no item "Toda Cidade", na gestão Olívio Dutra (1991 - 1992) (em percentual).

Investimentos em %	1991	1992	Média
Nas 16 regiões	67	62	64
Toda a Cidade	33	38	36
Total	100	100	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P.I. 1991 e 1992.

Como mostram as tabelas 3 e 4, no governo Tarso Genro, ao contrário do anterior, os investimentos realizados nas 16 regiões foram menores do que os realizados no item "Toda a Cidade": 34% em 1993, 24% em 1994 e em 1995 e 38% em 1996. O aumento dos investimentos nas regiões curiosamente ocorreu no último ano de governo de Tarso. No total do período (1993 a 1996), os investimentos nas regiões somaram 309,294 milhões de reais enquanto que os investimentos no item "Toda a Cidade" somaram 1.780,010 milhões de reais.

Tabela 3 - PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões⁴² e no item "Toda Cidade", na gestão Tarso Genro (1993 a 1995) (em milhões de reais).

Investimentos	1993	1994	1995	1996	Total
16 regiões	81,637	71,426	259,900	56,247	469,210
Toda Cidade	156,959	228,880	832,833	92,128	1.310,800
Total	238,596	300,306	1.092,734	148,375	1.780,010

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P. I. 1993 -1995.

Tabela 4 - PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda Cidade", na gestão Tarso Genro (1993 a 1995) (em percentual).

Investimentos em %	1993	1994	1995	1996	Média
16 regiões	34	24	24	38	30
Toda Cidade	66	76	76	62	70
Total	100	100	100	100	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P.I. 1993 -1995.

No governo Raul Pont, conforme as tabelas 5 e 6, novamente o valor dos investimentos no item "Toda a Cidade" foram muito superiores aos investimentos nas 16 regiões.

Tabela 5 - PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda Cidade", na gestão Raul Pont (1997 a 2000) (em milhões de reais).

Regiões	1997	1998	1999	2000	Total
16 regiões	72,816	77,934	82,642	44,983	278,375
Toda Cidade	175,391	189,051	187,731	143,487	695,660
Total	248,207	266,985	270,373	188,470	974,035

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P.I, 1997 - 2000.

⁴² Na gestão de Tarso Genro, em 1995 as regiões sofreram uma pequena modificação: as regiões Ilhas e Humaitá-Navegantes juntaram-se e a região Eixo da Baltazar foi desmembrada surgindo, a região Noroeste.

Tabela 6 - PORTO ALEGRE, investimentos nas 16 regiões e no item "Toda cidade", na gestão Raul Pont (1997 a 2000) (em percentual).

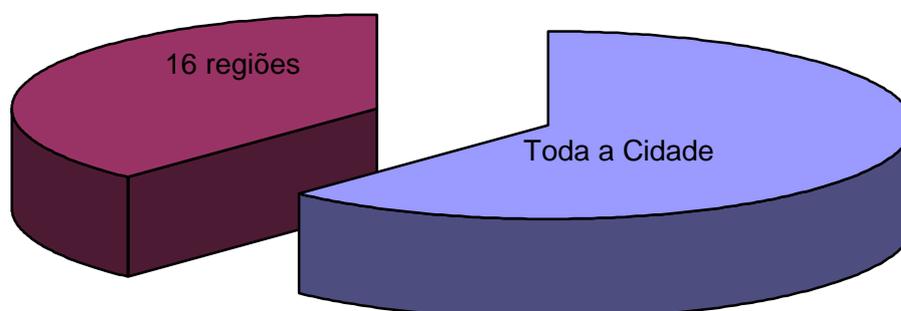
Investimentos em %	1997	1998	1999	2000	Média
16 regiões	29	29	30	24	28
Toda Cidade	71	71	70	76	72
Total	100	100	100	100	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P.I, 1997 - 2000.

Os valores investidos no item "Toda a Cidade" apresentaram uma distribuição estável no período, 71%, para os anos de 97 e 98, e 70% e 76% para 99 e 2000. Os investimentos nas 16 regiões do OP neste período representaram 28% do total dos investimentos, enquanto a parcela referente aos investimentos no item "Toda a Cidade" foi de 72% daquele total.

Portanto, somente para os anos de 1991 e 1992, no governo Olívio Dutra, os investimentos nas 16 regiões foram superiores aos investimentos no item "Toda a Cidade", como pode ser visto na figura 1. O gráfico demonstra claramente o predomínio dos investimentos realizados neste item, sobre os investimentos oriundos das 16 regiões do Orçamento Participativo.

Figura1: Comparação entre os investimentos nas 16 regiões e no item "Toda a Cidade" realizados pela AP na década de 90.



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P. I. 1991 a 2000.

8.2 Pré-planejamento e Pós-planejamento: os tipos de investimento do ponto de vista de sua formulação

Até o momento identificamos a relação entre os investimentos que foram realizados nas 16 regiões e os investimentos realizados no item "Toda a Cidade", nos três primeiros governos da Administração Popular. A seguir veremos como eles se diferenciaram.

Os investimentos realizados nas 16 regiões do Orçamento Participativo possuem uma natureza pontual e local, enquanto os investimentos no item "Toda a Cidade" são investimentos mais complexos que abrangem a toda a cidade ou a mais de uma região do OP. Portanto, enquanto os investimentos realizados no item "Toda a Cidade", em geral, precisam ser planejados desde o início, isto é, antes de serem demandados, os investimentos nas 16 regiões do OP, sendo demandas diretas da população, devido à sua simplicidade, podem ser planejados institucionalmente após terem sido demandados.

Assim, embora **todos os investimentos sejam planejados institucionalmente para serem executados**, a maior parte dos investimentos realizados nas 16 regiões do OP foram demandados diretamente pela população e hierarquizados através da dinâmica do Orçamento Participativo durante a sua elaboração⁴³, sem fazerem parte de um pré-planejamento sistêmico da cidade. Foram os metros de pavimentação, os metros de rede de água, os metros de rede de esgoto, os x números de habitações e regularizações fundiárias que puderam ser quantificados e contados encaixando-se perfeitamente na dinâmica do OP. Ao contrário, os investimentos globais e sistêmicos realizados no item "Toda a Cidade" foram planejados institucionalmente pela Administração Popular desde o processo inicial de sua formulação. Devido à sua complexidade estes investimentos foram pré-planejados.

Neste trabalho a análise dos investimentos será feita considerando, no processo inicial da formulação dos investimentos, os dois diferentes tipos de demanda:

⁴³ Consideramos os termos formulação e elaboração como sinônimos.

- 1) **formuladas pela população sendo pós-planejadas.**
- 2) **formuladas institucionalmente pelo governo sendo pré-planejadas.**

Além disso, os investimentos demandados institucionalmente pelo governo ao Orçamento Participativo podem ser:

- 1) **Investimentos complexos formulados tecnicamente, como as ações de suporte; ou seja, as ações-meio realizadas nos sistemas de água, esgoto e trânsito; ou**
- 2) **Investimentos fim (projetos políticos) para toda a cidade ou para mais de uma região do OP, demandados principalmente pelo governo, mas também pelas Plenárias Temáticas.**

Dos dois tipos de investimentos acima, o caráter técnico dos primeiros indica que este tipo de investimento, possuindo uma formulação técnica e específica, pode ser considerado como sendo formulado e demandado pelas Secretarias. Já os investimentos do segundo tipo, menos complexos, não precisam de uma formulação técnica prévia para serem demandados, podendo ser considerados como uma formulação de natureza basicamente política; ou seja, decorrentes das estratégias de investimentos do governo municipal frente às demandas setoriais e a seus interesses políticos.

Este segundo tipo de demanda institucional, cuja formulação é de natureza política, foi feito diretamente pelo governo até 1994, quando surgiram as Plenárias Temáticas. Com a criação das Plenárias Temáticas criou-se um Fórum para a população e as instituições profissionais e sociais debaterem sobre as ações globais ou que atingem a mais de uma região do OP. Mas, tudo indica que, mesmo com as Plenárias Temáticas, o governo continuou propondo e formulando grande parte dos

investimentos globais. No capítulo anterior, identificamos alguns fatos que reforçam esta idéia, quais sejam:

1- Mesmo tendo sido engavetado, o Plano de Ação de Governo - PAG, que foi elaborado a partir das demandas das Secretarias, acabou sendo a principal base de planejamento para os investimentos institucionais mais complexos, pelo menos até 1994, quando foram criadas as Plenárias Temáticas⁴⁴.

2- A própria criação das Plenárias Temáticas, visando uma discussão política mais ampla, e uma discussão mais global da cidade, e não apenas uma discussão pontual para os investimentos de infra-estrutura nas 16 regiões, parece indicar, por um lado, a necessidade da Administração Popular de fazer um planejamento mais global para a cidade de forma participativa, evidenciando, por outro, que, no período anterior, este tipo de investimento era demandado somente pelo governo.

3- Desde o início, quando houve a estruturação do Orçamento Participativo e do GAPLAN, juntamente com a formulação das principais linhas de atuação estratégica, o governo deixou claro que precisava também agir estrategicamente, fazendo investimentos mais abrangentes para toda a cidade, para passar no teste de consenso político.

Devido à dificuldade de distinguir, entre os investimentos demandados através das Plenárias Temáticas, os que são demandas da população e os que são demandados institucionalmente, seja pelas Secretarias, seja pelo centro político do governo, consideramos que esses investimentos globais, devido à sua maior complexidade, podem ser considerados como investimentos formulados institucionalmente, já que, para serem formulados, precisam de algum grau de conhecimento técnico⁴⁵ prévio.

⁴⁴ Sobre o Plano de Ação de Governo PAG formulado durante o governo Olívio Dutra e as Diretrizes estratégicas para combater o PAG, também formulada neste governo, ver capítulo 2. Sobre o projeto "Porto Alegre Mais Cidade Constituinte" realizado no governo Tarso Genro, ver capítulo 3.

⁴⁵ Isto significa que os investimentos globais precisam de planejamento tanto para a sua formulação quanto para a sua execução.

É possível, assim, distinguir quatro diferentes tipos de investimentos quanto à sua forma de elaboração:

1) Investimentos do item "Toda a Cidade", demandados institucionalmente e **planejados tecnicamente** pelas Secretarias desde o processo inicial de sua formulação.

2) Investimentos do item "Toda a Cidade" demandados institucionalmente e **elaborados politicamente pelo governo e pelas Plenárias Temáticas**.

3) Investimentos nas 16 regiões do Orçamento Participativo que são **demandas técnicas institucionais**.

4) Investimentos nas 16 regiões do Orçamento Participativo **demandados diretamente pela população** e hierarquizados através da dinâmica do OP.

Estes serão os critérios principais para analisarmos os investimentos, a partir de agora. Começaremos nossa análise identificando os investimentos, no item "Toda a Cidade", que chamaremos de **investimentos globais**, realizados pela Administração Popular na década de 90, focalizando, do conjunto dos investimentos, os investimentos em infra-estrutura básica: saneamento, pavimentação, habitação, regularização fundiária e transporte. Da mesma forma, identificaremos os investimentos realizados nas 16 regiões do OP no mesmo período, que chamaremos de **investimentos pontuais**, também destacando do conjunto dos investimentos realizados nas 16 regiões apenas os investimentos em infra-estrutura.

Depois analisaremos separadamente as áreas de saneamento, pavimentação, habitação juntamente com a regularização fundiária, e por fim, o transporte. Em cada área iniciaremos analisando os investimentos demandados institucionalmente no item "Toda a Cidade" e nas 16 regiões do Orçamento Participativo. Depois analisaremos os investimentos pontuais demandados diretamente pela população nas 16 regiões do OP.

Estas análises mostrarão que, em sua grande maioria, os investimentos realizados pela Administração Popular na década de 90, foram planejados institucionalmente pelo governo desde a sua formulação.

8.3 Os investimentos globais e os investimentos pontuais realizados pela Administração Popular na década de 90

Os investimentos urbanos que agora vamos analisar - saneamento, pavimentação, habitação, regularização fundiária e transporte - são investimentos globais e sistêmicos que se encontram nos Planos de Investimentos, mais precisamente no item "Toda a Cidade", presente em todos os planos. A partir de 1994, como vimos, os investimentos globais passaram a ser discutidos, no âmbito do Orçamento Participativo, dentro das Plenárias Temáticas. Antes disso, o governo encaminhava estes tipos de investimentos diretamente para serem aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo. Também analisaremos o total dos investimentos realizados nas 16 regiões do OP separando deste total os investimentos em infra-estrutura urbana.

A Administração Popular aplicou, na década de 90, 1,430 bilhão de reais nos investimentos de infra-estrutura em saneamento, habitação, regularização fundiária e transporte, encontrados nos Planos de Investimentos nesse período. Além destes investimentos, o governo investiu em outras áreas. São elas: Cultura, Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Iluminação, Educação, Saúde, Planejamento, Assistência Social e Esportes. Nestas áreas o governo aplicou, no mesmo período, 266,201 milhões de reais, o que corresponde a 16% do total dos investimentos produzidos no item Toda a Cidade, conforme mostra a tabela 7.

Tabela 7 - PORTO ALEGRE, investimentos da Administração Popular no item "Toda a Cidade" (1991 a 2000) (em milhões de reais).

Investimentos no item TODA A CIDADE	Em milhões R\$	%
Saneamento - DMAE e DEP	675,063	40
Habitação e Reg. Fundiária - DEMHAB	270,476	16
Pavimentação - SMOV	185,033	11
Transporte - SMT	299,250	18
Sub-total	1.429,822	84
Saúde SMS	57,119	3,5
Meio Ambiente SMAM	12,526	1
Educação SMED	22,098	1
Indústria e Comércio SMIC	48,642	3
Iluminação - SMOV	44,770	2,5
Assistência Social - FESC	3,273	0
Esportes - SME	2,858	0
Cultura - SMC	15,627	1
Limpeza Urbana	31,211	2
Planejamento	21,136	1
Outros	6,941	0,5
Sub-total	266,201	16
Total geral	1.696,023	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P. I. 1991 a 2000.

De acordo com a tabela 7, no conjunto de investimentos no item "Toda a Cidade", durante a década de 90, a Administração Popular investiu um total de 1,696 bilhão de reais. Desses, 84% foram destinados a investimentos de infra-estrutura urbana - saneamento, habitação e regularização fundiária, pavimentação e transporte. Os investimentos nos demais itens (saúde, educação, cultura, etc.) receberam 16% dos recursos.

Do total investido entre os investimentos globais, o saneamento representou 40%, o transporte 18%, a habitação juntamente com a regularização fundiária 16%, e, por fim, a pavimentação 11%.

Vejamos agora os investimentos pontuais realizados nas 16 regiões do OP⁴⁶. Conforme a tabela 8, os investimentos realizados mantiveram quase a mesma

⁴⁶ A análise que fizemos dos investimentos pontuais nas 16 regiões do Orçamento Participativo parte do princípio de que a Administração Popular distribuiu os investimentos para os setores mais pobres e carentes de Porto Alegre. Segundo pesquisa realizada por Marquetti (2003), o Orçamento Participativo tem um efeito redistributivo: "A análise realizada mostrou que o OP teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período

proporção que os investimentos em "Toda a Cidade" quanto à distribuição de recursos entre o item de infra-estrutura e os demais. Nos investimentos nas regiões a infra-estrutura recebeu 82% dos recursos investidos, enquanto as outras áreas ficaram com 18%.

Tabela 8: PORTO ALEGRE: Investimentos da Administração Popular realizados nas 16 regiões (1991 a 2000) (em milhões de reais).

Investimentos nas 16 regiões	Em milhões R\$	%
Saneamento - DMAE e DEP	270,807	32
Habitação e Reg. Fundiária - DEMHAB	163,097	19
Pavimentação - SMOV	259,265	30,5
Transporte - SMT	3,381	0,5
Sub-total	696,551	82
Saúde SMS	27,503	3
Meio Ambiente SMAM	30,412	3,5
Educação SMED	87,965	10,5
Indústria e Comércio SMIC	2,524	0,5
Iluminação - SMOV	4,803	0,5
Assistência Social - FESC	1,575	0
Esportes - SME	0,580	0
Cultura - SMC	0,61	0
Sub-total	155,425	18
Total Geral	851,976	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P.I 1991 a 2000.

Os investimentos urbanos em infra-estrutura (com exceção do serviço de iluminação, que colocamos junto aos outros investimentos⁴⁷), somam 696,551 milhões de reais correspondendo a 82% dos investimentos. Nas outras áreas: saúde, meio ambiente, educação etc. foram investidos 155,425 milhões de reais, o que corresponde a 18%.

Assim, os investimentos em infra-estrutura: saneamento, habitação juntamente com a regularização fundiária, pavimentação e transporte, foram as áreas em que a Administração Popular realizou mais investimentos, tanto no item "Toda a

1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000". (2003 p. 154) Para maiores detalhes ver MARQUETTI, 2003.

⁴⁷ Quando escolhemos os investimentos optamos por analisar somente o saneamento básico (água e esgoto), a habitação, a regularização fundiária, o transporte e a pavimentação.

Cidade" (84%), quanto nas 16 regiões (82%). No total foram 2,126 bilhões de reais. São estes investimentos que iremos analisar no capítulo a seguir.

9. Tipos de Investimentos em Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária

Vejam os investimentos em infra-estrutura - separadamente para os itens saneamento, habitação e regularização fundiária no item "Toda a Cidade" e nas 16 regiões do Orçamento Participativo.

9.1 Os investimentos em Saneamento

Os investimentos em saneamento são de dois tipos: investimentos demandados institucionalmente e investimentos demandados diretamente pela população.

9.1.1 Os investimentos em Saneamento demandados institucionalmente

Os investimentos de saneamento no item "**Toda a Cidade**" referem-se a investimentos globais de grande complexidade técnica. Nos planos de investimentos são apresentados numa linguagem bastante inacessível para leigos. Termos como: início de recalque, início de sucção, prolongamento da captação, microrecalque do anel Zona Norte, novo expurgo, reforma dos filtros e coletor secundário, etc, são constantes nas extensas listas de investimentos em cada ano⁴⁸. Portanto, o que predomina na discriminação dos investimentos em saneamento é o vocabulário técnico, que é incompreensível aos leigos.

Para analisarmos os investimentos em saneamento do item "Toda a Cidade" separamos estes em 7 tipos diferentes:

- 1) Investimentos nas estações de tratamento de água (ETA), nas estações de bombeamento de água (EBA), e nas estações de abastecimento de água (EBAT);
- 2) Investimentos no sistema de água (sem ser nas estações), reservatórios e outros;
- 3) Investimentos nas estações de tratamento de esgoto (ETE) e nas estações bombeamento de esgoto (EBE);
- 4) Investimentos na rede e no sistema de esgoto;
- 5) Reformas na estrutura física (prédios) do Departamento Municipal de Água e Esgoto -DMAE e do Departamento de Esgoto Pluvial - DEP;
- 6) Programas e Projetos;
- 7) Obras pendentes de planos anteriores.

Entre os anos de 1991 a 2000, como mostra a tabela 9, os investimentos realizados nas estações de tratamento, bombeamento e abastecimento de água, corresponderam a 23% do total dos investimentos da Administração Popular em saneamento no item "Toda a Cidade". Os investimentos no sistema e na rede de água representaram também 23% dos investimentos. As estações de tratamento e bombeamento de esgoto receberam 16% dos investimentos, da mesma forma que os investimentos realizados na rede e no sistema de esgoto, que receberam o mesmo percentual (16%). Juntos, estes quatro tipos de investimentos corresponderam a 78% dos investimentos realizados em saneamento no item "Toda a Cidade".

Estes investimentos são muito complexos e para definí-los é preciso um conhecimento técnico específico, o que torna muito difícil a compreensão, decisão e planejamento destes investimentos seja pela população, seja por seus representantes

⁴⁸ Para verificar a origem destas informações sobre os investimentos em saneamento veja anexo A.

eleitos no Orçamento Participativo, os conselheiros e delegados, mesmo que esses tenham um acompanhamento técnico geral sobre os investimentos⁴⁹. Estes são, portanto, investimentos complexos elaborados institucionalmente.

Os investimentos fora das Estações de Tratamento, os programas e projetos específicos, como operação e manutenção do sistema contra cheias, discussões em torno do Plano Diretor de Esgotos, pesquisa, planejamento e controle de obras em saneamento, conforme mostra a tabela 9, receberam 10% dos investimentos⁵⁰. As reformas na estrutura física do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE e no Departamento de Esgoto Pluvial - DEP, representaram 4% dos investimentos. E, por fim, as obras pendentes - discriminadas no Plano de Investimentos do ano anterior ou de anos anteriores, que ou não tiveram verbas suficientes para serem terminadas, ou eram projetos mais amplos com financiamento externo - receberam ao todo 8% dos investimentos. Estes sub-itens, que somam 22% dos investimentos, também se enquadram como investimentos complexos elaborados institucionalmente.

Tabela 9: PORTO ALEGRE, tipos de Investimentos da Administração Popular em saneamento no item toda a cidade (1991-2000) (em milhões de reais).

Tipos de Investimentos em saneamento	R\$ milhões	%
1. Ações em ETAs, EBABs, EBATs (água)*	156,550	23
2. Ações no sistema de água, reservatórios e outros	157,045	23
3. Ações em ETEs e EBEs (esgoto)**	109,642	16
4. Ações na rede e no sistema de esgoto	105,985	16
5. Reformas institucionais DMAE e DEP	24,127	4
6. Programas e Projetos	66,151	10
7. Continuação de obras/ obras pendentes PI anter.	55,562	8
Total Geral	675,063	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

* (ETA) = estações de tratamento de água; (EBA) estações de bombeamento de água; e (EBAT) estações de abastecimento de água.

** (ETE) = estações de tratamento de esgoto e (EBE) estações de bombeamento de esgoto.

⁴⁹ Pelo menos fica claro no Regimento Interno do Orçamento Participativo que os conselheiros podem ter acompanhamento técnico específico sempre que necessitarem. (Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo 2002).

⁵⁰ Também colocamos neste sub-item dois grandes investimentos realizados pelo DMLU que foram alocados no saneamento em 1993: investimentos nos programas: Pró-Guaíba e Novo Aterro Sanitário.

O DMAE tem uma incidência maior sobre a definição dos investimentos em saneamento. Primeiro porque, como uma autarquia, só pode investir em saneamento; Segundo, porque sempre teve muitos recursos, advindos das taxas de água e esgoto. O DMAE e o DEP precisam ter uma perspectiva global e sistêmica para dar conta do sistema de água e esgoto nas estações de tratamento e bombeamento, que geralmente aparecem no item toda a cidade, mas algumas vezes também nas 16 regiões.

A Administração Popular também realizou nas 16 regiões do Orçamento Participativo investimentos técnicos no sistema de água e esgoto, num total de 101,628 milhões de reais, conforme a tabela 10. Nas EBATs (Estações de Bombeamento de Água Tratada) investiu 19,065 milhões de reais, ou seja, 19% dos investimentos. Nas ETEs (Estações de Tratamento de Esgoto) aplicou 11,700 milhões (12%) e nas ETAs (Estações de Tratamento de Água) 8,462 milhões de reais (8%). Aplicou ainda 1,114 milhão de reais (1%) nas EBEs (Estações de Bombeamento de Esgoto) e 508 mil reais nas EBAs (Estações de Bombeamento de Água). Estes investimentos são todos investimentos complexos de natureza técnica e que requerem planejamento sistemático.

Além destes investimentos, existem outros, também complexos tecnicamente. São eles: Condutos, em que foram aplicados 19,388 milhões de reais (19%); Coletores, em que foram aplicados 17,247 milhões (17%); Casas de Bombas (instalação e reforma) 7,329 milhões (7%); Macro e Micro Drenagem 7,089 milhões (7%); Reservatórios (instalação e manutenção) 5,465 milhões (5%); e Limpeza e Dragagem 4,261 milhões (4%).

Os investimentos que acima citamos, apresentam uma característica diferente dos investimentos pontuais demandados pela população, pois precisam de um planejamento maior e de um conhecimento específico e técnico do assunto. Acreditamos que devido a estas características, apesar de estarem alocados nas 16 regiões, estes investimentos foram planejados e decididos por técnicos especializados do DMAE e DEP, isto é, do governo municipal.

Tabela 10: PORTO ALEGRE, Investimentos técnicos em saneamento demandados institucionalmente nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).

REGIÕES *	1	2	3**	4	5	6	7	8	9	10
Investimentos										
1. ETA	152		94		1,460	4,119				
2. EBAT	62			188	8,851	5,064	813	2,695		81
3. ETE		2,478			283					
4. EBA										508
5. EBE										
6. Coletores		4,612	754	149	51	3,165	287	1,118		2,747
7. Casa de Bombas		174							80	
8. Condutos			6,606			2,550				
9. Drenagem								283		
10. Limpeza		1,568				1,688		203	102	
11. Reservatórios			569	530	1,034					707
TOTAL	214	8,832	8,023	867	11,679	16,586	1,100	4,299	182	4,043

REGIÕES	11	12	13	14	15***	16	17	18	TOTAL	%
Investimentos										
1. ETA				606			508	1,524	8,462	8
2. EBAT	707			606					19,065	19
3. ETE				8,939					11,700	12
4. EBA									508	0
5. EBE				508				606	1,114	1
6. Coletores		52	582	1,874	329		49	1,479	17,247	17
7. Casas de Bombas				6,744	35	297			7,329	7
8. Condutos		7,878			2,355				19,388	19
9. Drenagem			4,089	27	2,482		208		7,089	7
10. Limpeza		193		102				406	4,261	4
11. Reservatórios	606			2,019					5,465	5
TOTAL	1,313	8,123	4,671	21,425	5,201	297	765	4,015	101,628	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

* As regiões são as seguintes: 1- Ilhas, 2- Humaitá/Navegantes, 3- Ilhas/Humaitá/Navegantes, 4- Leste, 5- Lomba do Pinheiro, 6- Zona Norte, 7- Nordeste, 8- Partenon, 9- Restinga, 10- Glória, 11- Cruzeiro, 12- Cristal, 13- Centro Sul, 14- Extremo Sul, 15- Eixo da Baltazar, 16- Noroeste, 17- Sul e 18- Centro.

** Até 1994 as regiões Ilhas e Humaitá Navegantes eram duas regiões distintas. A partir de 1995 elas passaram a ser consideradas uma só região Ilhas/Humaitá/Navegantes.

*** Em 1995 a região Eixo da Baltazar foi dividida em duas surgindo daí a região Noroeste.

9.1.2 Os Investimentos em Saneamento demandados diretamente pela população

Nos investimentos pontuais em saneamento realizados nas 16 regiões, conforme a tabela 11 a seguir, foram investidos na década de 90 um total de 169,178 milhões de reais, distribuídos em diversas atividades. Na implantação e ou substituição da rede de água foram aplicados recursos correspondentes a 30% daquele total: na canalização em geral 20%; na rede de esgoto cloacal 20% e na rede de esgoto pluvial 17,5%. Ainda foi aplicado na rede de esgoto mista 1% dos recursos. Portanto, se somarmos as três redes, foram aplicados 65,022 milhões de reais em esgoto.

A Administração Popular investiu também 6% dos investimentos pontuais no sistema pluvial em geral. Em arroios, valões, canais, etc., foram 10,680 milhões de reais; nas bocas-de-lobo 1,206 milhão de reais e nos bueiros 187 mil reais.

Estes investimentos de saneamento realizados nas 16 regiões apresentam uma característica que é fundamental na dinâmica do Orçamento Participativo: por um lado, podem ser contados por metros ou por unidades, por outro podem ser demandas da população aceitas diretamente. Estes investimentos são distribuídos, hierarquizados e contabilizados através da dinâmica do Orçamento Participativo, sem haver necessidade de uma maior elaboração técnica de planejamento prévio da demanda⁵¹.

⁵¹ O que não significa que na sua implementação e execução estes possam prescindir de procedimentos técnicos.

Tabela 11 - PORTO ALEGRE, Investimentos em saneamento nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).

REGIÕES *	1	2	3**	4	5	6	7	8	9	10
Investimentos										
1. R. água	4,098	1,435		12,898	471	6,107	1,111	141	942	2,934
2. R. esg. Pluvial		3,130	715	2,932	919	3,792	303	1,840	240	979
3. R. esg. Cloacal	610	526		3,931	2,756	3,842	3,726	4,726	1,327	1,498
4. Rede mista								430		568
5. Sistema Pluvial		59	97	1,492		2,400	360	923		
6. Bocas-de-Lobo								808		
7. Bueiros					86					
8. Canalização		604		613	2,462		1,043	1,217	81	6,404
9. Outros	101				1,423					79
TOTAL	4,809	5,754	1,624	21,866	8,117	16,141	6,543	10,226	2,590	12,462

REGIÕES	11	12	13	14	15***	16	17	18	TOTAL	%
Investimentos										
1. R. água	2,661	1,054	1,493	3,001	5,242	358	2,402	3,405	49,755	30
2. R. esg. Pluvial	1,022	136	2,129	574	1,153		2,688	7,148	29,701	17,5
3. R. esg. Cloacal	3,895	229	2,392		1,370	52	1,329	1,252	33,461	20
4. Rede mista		661				200			1,860	1
5. Sistema Pluvial		90	585	207	234	1,463	2,618	152	10,680	6
6. Bocas-de-Lobo					246		152		1,206	0,5
7. Bueiros				73			28		187	0
8. Canalização	3,919		11,177	615	671	710	1,249	3,440	34,205	20
9. Outros	4,094			2,241	184				8,123	5
TOTAL	15,591	2,170	17,776	6,711	9,100	2,783	10,466	15,397	169,178	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

* As regiões são as seguintes: 1 - Ilhas, 2 - Humaitá/Navegantes, 3 - Ilhas/Humaitá/Navegantes, 4 - Leste, 5 - Lomba do Pinheiro, 6 - Zona Norte, 7 - Nordeste, 8 - Partenon, 9 - Restinga, 10 - Glória, 11 - Cruzeiro, 12 - Cristal, 13 - Centro Sul, 14 - Extremo Sul, 15 - Eixo da Baltazar, 16 - Noroeste, 17- Sul e 18 - Centro.

** Até 1994 as regiões Ilhas e Humaitá Navegantes eram duas regiões distintas. A partir de 1995 elas passaram a ser consideradas uma só região Ilhas/Humaitá/Navegantes.

*** Em 1995 a região Eixo da Baltazar foi dividida em duas surgindo daí a região Noroeste.

Assim, no conjunto dos investimentos em saneamento, ou seja, somando os investimentos no item "Toda a Cidade" com os investimentos nas 16 regiões, as demandas se distribuíram da seguinte forma:

Tabela 12: PORTO ALEGRE: Tipos de demandas dos investimentos em saneamento realizados pela Administração Popular entre 1991 a 2000 (em milhões de reais).

Tipos de demandas	Milhões (R\$)	%
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas técnicas institucionais.</i>	675,063	71
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas técnicas institucionais.</i>	101,628	11
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas diretas da população</i>	169,178	18
Total	945,869	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P I 1991 A 2000.

Como se vê na tabela 12, a grande maioria dos investimentos em saneamento (82%), devido à sua complexidade, originou-se de demandas técnicas institucionais. Somente 18% dos investimentos nesta área surgiram a partir das demandas diretas da população, através da dinâmica do Orçamento Participativo.

9.2 Os Investimentos em Habitação e Regularização Fundiária

Os investimentos em Habitação e Regularização Fundiária são classificados da mesma forma que os investimentos em Saneamento: investimentos demandados institucionalmente e investimentos demandados diretamente pela população.

9.2.1 Os investimentos em Habitação e Regularização Fundiária demandados institucionalmente

Os principais investimentos em Habitação e Regularização Fundiária encontrados no item "Toda a Cidade", entre 1991 e 2000, foram em construção de unidade habitacionais, regularização fundiária, desapropriação de áreas particulares e aquisição de áreas. Conforme a tabela 13⁵², o governo aplicou em construção de

⁵² As informações sobre habitação e regularização fundiária que utilizamos para compor a tabela 13 estão no anexo A.

unidades habitacionais 80% do total dos recursos para habitação neste item. Nos processos de regularização fundiária foram investidos 2% dos recursos; em desapropriação de áreas particulares 3%; e aquisição de áreas 1%. Os outros investimentos mais significativos foram em: reassentamentos de áreas de risco 3% dos investimentos; em urbanização de vilas 2%; e em infra-estrutura com módulo sanitário 2%.

Os investimentos globais em Habitação e Regularização Fundiária em sua grande maioria foram demandas institucionais, técnicas ou políticas, elaboradas pelo governo ou pela plenária temática da Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, no sub-tema Habitação e Urbanismo. Como se pode ver na tabela 13.

Tabela 13: PORTO ALEGRE, tipos de investimentos em habitação e regularização fundiária que são demandas institucionais do item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Tipo de demanda	Tipos de Investimentos	Milhões R\$	%
Demandas institucionais políticas Governo + Plenárias Temáticas	1. Regularização Fundiária	3,518	2
	3. Construção de unidades habitacionais	148,537	80
	6. Urbanização de vilas	3,199	2
	9. Lotes Urbanizados s/módulo sanitário	1,379	1
	10. Programa More Melhor Participando	1,850	1
	11. Infra-estrutura com mód. sanitário	3,039	2
	12. Cooperativas Habitacionais	1,971	1
	Sub Total	163,494	89
Demandas institucionais técnicas Governo	2. Desapropriação de áreas	6,195	3
	4. Reassentamentos Áreas de risco.	5,381	3
	5. Aquisição de áreas	1,769	1
	7. Recuperação de áreas de risco geotécnico	665	0,3
	8. Banco de Materiais.	1,076	1
	Sub Total	15,085	7,9
Obras pendentes	13. Obras de planos de invest. Anteriores	6,454	3
Total geral		185,033	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

Assim, de acordo com nossa classificação, 89% dos investimentos em habitação e regularização fundiária no item "Toda a Cidade" foram elaborados a partir de demandas institucionais políticas, isto é, através da atuação do governo da Administração Popular e da Plenária Temática, cujo sub-tema é a Habitação e o

Urbanismo. Quanto aos investimentos elaborados tecnicamente pelo DEMHAB estes representam apenas 7,9% dos investimentos.

Os investimentos mais complexos em habitação e regularização fundiária realizados nas 16 regiões do Orçamento Participativo e demandados tecnicamente foram: os reassentamentos, as remoções, as aquisições de áreas, o levantamento topográfico cadastral e as pesquisas e os projetos realizados pelo DEMHAB. Juntos somaram 44,564 milhões de reais, conforme a tabela 14. Os reassentamentos para áreas de risco receberam 47% dos investimentos, os reassentamentos e as remoções (sem ser casos de risco) 34% dos investimentos; a aquisição de áreas 11%, o levantamento topográfico cadastral 4%; e, as pesquisas e projetos especiais 4%.

Tabela 14: PORTO ALEGRE, Investimentos em habitação e regularização fundiária demandados institucionalmente nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Habitação e Reg. Fundiária	1*	2	3**	4	5	6	7	8	9	10
1. Aquisição de áreas	-	-	658	444		645		51		
2. Reassentamentos	-	308	-	3,722		1,818	3,352			223
3. Reas. áreas de risco	-	-	1,062	896	2,605	1,877	2,680	4,424	517	2,142
4. Lev. topográfico cadastral	-	5	33	401	144	61	65	119	14	3
5. Pesquisa e projetos	-	154	-	183	-	85	-	-	-	15
Total	-	467	1,753	5,646	2,749	4,486	6097	4,594	531	2,383

Habitação e Reg. Fundiária	11	12	13	14	15***	16	17	18	Total	%
1. Aquisição de áreas		538	371	749	493	496	416	-	4,861	11
2. Reassentamentos	1,923		1,076	86	2,089	152		315	15,064	34
3. Reas. áreas de risco	1,978	1,391	420				780	-	20,772	47
4. Lev. topográfico cadastral	118	9	72	871	84	49	35	41	2,124	4
5. Pesquisa e projetos	-	-	-	1,305	-	-	-	-	1,742	4
Total	4,019	1,938	1,939	3,011	2,666	697	1,231	356	44,564	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

* As regiões são as seguintes: 1 - Ilhas, 2 - Humaitá/Navegantes, 3 - Ilhas/Humaitá/Navegantes, 4 - Leste, 5 - Lomba do Pinheiro, 6 - Zona Norte, 7 - Nordeste, 8 - Partenon, 9 - Restinga, 10 - Glória, 11 - Cruzeiro, 12 - Cristal, 13 - Centro Sul, 14 - Extremo Sul, 15 - Eixo da Baltazar, 16 - Noroeste, 17- Sul e 18 - Centro.

** Até 1994 as regiões Ilhas e Humaitá Navegantes eram duas regiões distintas. A partir de 1995 elas passaram a ser consideradas uma só região Ilhas/Humaitá/Navegantes.

*** Em 1995 a região Eixo da Baltazar foi dividida em duas surgindo daí a região Noroeste.

9.2.2 Os investimentos em Habitação e Regularização Fundiária demandados diretamente pela população

Os investimentos em habitação e regularização fundiária, demandados diretamente pela população entre 1991 a 2000, correspondem a um montante de 118,533 milhões de reais, distribuídos nas 16 regiões do Orçamento Participativo, conforme a tabela 15, a seguir. A construção de unidades habitacionais recebeu 45% dos investimentos nesse item. O segundo maior investimento foi em urbanização, reurbanização, recuperação urbana, infra-estrutura e acessos, que recebeu 31% dos investimentos. O terceiro maior investimento foi em lotes urbanizados sem unidades de habitação. Este investimento recebeu 21% dos recursos. Em regularização fundiária a Administração Popular investiu 3%.

Tabela 15: PORTO ALEGRE, Investimentos em habitação e regularização fundiária demandados diretamente pela população nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Habitação - Reg Fundiária	1	2	3**	4	5	6	7	8	9	10
1. Urbanização	-	363	984	5.180	3,923	1,164	1,521	3,036	403	2,693
2. Reg. Fundiária	-	-	-	43	338	197	336		34	567
3. Lotes urbanizados	-	1,109	-	3,050	317	259	259	1,143	10,432	
4. Mutirões	-	-	-	-	93			112		
5. Habitações	-	-	5,735	1,963	3,605		3,369		7,272	
Total	-	1,472	6,719	10,236	8,276	1,620	5,485	4,291	18,141	3,260

Habitação Reg. Fundiária	11	12	13	14	15***	16	17	18	Total	%
1. Urbanização	10,376	422	924	70	520	1,176	1,272	3,511	37,538	31
2. Reg. Fundiária	125	180	53		19			59	3,464	3
3. Lotes urbanizados	1,291		784	4,139	1,083	982	650	-	25,498	21
4. Mutirões	105		173					-	483	0
9. Habitações	1,326	7,018	9,234		5,809	583	774	6,375	53,063	45
Total	13,223	7,620	11,168	4,209	7,431	2,741	2,696	9,945	118,533	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

* As regiões são as seguintes: 1 - Ilhas, 2 - Humaitá/Navegantes, 3 - Ilhas/Humaitá/Navegantes, 4 - Leste, 5 - Lomba do Pinheiro, 6 - Zona Norte, 7 - Nordeste, 8 - Partenon, 9 - Restinga, 10 - Glória, 11 - Cruzeiro, 12 - Cristal, 13 - Centro Sul, 14 - Extremo Sul, 15 - Eixo da Baltazar, 16 - Noroeste, 17- Sul e 18 - Centro.

** Até 1994 as regiões Ilhas e Humaitá Navegantes eram duas regiões distintas. A partir de 1995 elas passaram a ser consideradas uma só região Ilhas/Humaitá/Navegantes.

*** Em 1995 a região Eixo da Baltazar foi dividida em duas surgindo daí a região Noroeste.

Em sua grande maioria os investimentos em Habitação e Urbanismo realizados nas 16 regiões do OP foram demandados diretamente pela população. Já o governo tem que administrar os casos de risco, ou, melhor dizendo, a população que mora na cidade em áreas de risco, ou impróprias para a moradia. Esta população, como já observado por Abbers, (1998), extremamente carente, não participa do OP. Além de administrar os casos de risco, o DEMHAB ainda desenvolve pesquisas e levantamentos específicos.

Em síntese, os investimentos em habitação e regulação fundiária, quanto ao tipo de demandas, se distribuíram da seguinte forma.

Tabela 16: PORTO ALEGRE: Demandas dos investimentos em habitação e regularização fundiária realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Tipos de demandas	Milhões R\$ %	
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas técnicas institucionais.</i>	21,539	6
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas políticas institucionais.</i>	163,494	47
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas técnicas institucionais.</i>	44,564	13
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas diretas da população.</i>	118,533	34
Total	348,130	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

Nos investimentos realizados pela Administração Popular em Habitação e Regularização Fundiária, como podemos ver, as demandas técnicas institucionais são menores em relação às demandas políticas, tanto para os investimentos nas 16 regiões quanto para os investimentos no item "Toda a Cidade", representando apenas 19% dos investimentos. As demandas políticas institucionais receberam 47% dos recursos, superando as demandas diretas da população, que corresponderam a 34% dos investimentos.

10. Os Investimentos em Pavimentação e Transporte

Vejamos agora os investimentos em pavimentação e transporte, tanto no item "Toda a Cidade" quanto nas 16 regiões do Orçamento Participativo.

10.1 Os Investimentos em Pavimentação

Os investimentos realizados em Pavimentação foram de dois tipos: investimentos demandados institucionalmente e investimentos demandados diretamente pela população.

10.1.1 Investimentos em Pavimentação demandados institucionalmente

Como pode ser visto na tabela 17⁵³, as principais ações de pavimentação realizadas pela Administração Popular na década de 90 foram a 3ª Perimetral, que iniciou sua implementação na gestão de Raul Pont e recebeu recursos correspondendo a 70% dos investimentos em pavimentação; a pavimentação de ruas, que recebeu 16% dos investimentos e o alargamento da avenida Bento Gonçalves, que recebeu 6% dos investimentos.

⁵³ As informações sobre a pavimentação que utilizamos para compor a tabela 17 estão no anexo A.

Tabela 17: PORTO ALEGRE, Investimentos em pavimentação realizados pela Administração Popular no item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões).

Tipo de demanda	Tipos de Investimentos	Milhões R\$	%
Demandas técnicas institucionais	Pavimentação de ruas	44,399	16,5
	Recuperação de vias deterioradas	3,362	1
	Vias Estruturais	6,241	2
	3ª Perimetral	188,764	70
	Grandes Estradas	6,901	2,5
	Alargamento Bento Gonçalves	15,994	6
	Severo Dullius e passarela	4,767	2
	Outros	48	0
Total Geral		270,476	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

Os investimentos em pavimentação no item "Toda a Cidade", embora possam ter sido demandados pela população através da plenária temática Transporte e Pavimentação, foram por nós considerados como elaborados a partir de demandas institucionais técnicas. A complexidade técnica da pavimentação consiste em adequar as demandas ao sistema de circulação da cidade, o que não é algo muito simples. Dessa forma, as vias estruturais: 3ª Perimetral e Bento Gonçalves, por exemplo, e até mesmo as vias secundárias, necessitam de planejamento para a sua execução⁵⁴.

A 3ª Perimetral, além disso, é um projeto que, embora realizado pela Administração Popular, foi pensado, como vimos no capítulo 1, pelo menos em termos bem gerais, já no Plano Maciel de 1914, e, de forma mais específica, ainda em 1935 quando Ubatuba de Farias e Edvaldo Paiva formularam um conjunto de diretrizes urbanísticas em que o conceito de perímetro de irradiação aparece para materializar-se mais tarde na primeira perimetral. Portanto, a 3ª Perimetral assume um lugar muito importante no planejamento urbano de Porto Alegre. A execução deste projeto, bem como o desenvolvimento das vias estruturais, grandes estradas, e os corredores de ônibus são um avanço claro de planejamento urbano.

⁵⁴ A pavimentação de ruas é o único item da tabela 17 que pode apresentar uma natureza menos técnica, como são os metros de ruas pavimentados demandados pela população nas 16 regiões, mas como este item se encontra no item "Toda a Cidade" consideramos estes como institucionais técnicos.

10.1.2 Os Investimentos em Pavimentação demandados diretamente pela população

Os investimentos pontuais nas 16 regiões do OP, ao contrário dos investimentos no item "Toda a Cidade", foram em sua grande parte totalmente decididos pela população, através das Plenárias Regionais do Orçamento Participativo. E isso, devido ao fato de que as ações de pavimentação nas regiões foram distribuídas e calculadas em metros pavimentados de ruas e avenidas. A cada ano, foram distribuídos metros pavimentados de ruas, de acordo com as demandas da população. No total, durante a década de 90, foram investidos 259,265 milhões de reais em 221.302 metros de ruas pavimentadas (ver tabela 18):

Tabela 18, PORTO ALEGRE, pavimentação (em metros) nas 16 regiões do OP (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Regiões	Metros	Milhões R\$	%
1 Ilhas	6.429	6,113	2
2 Humaitá-Navegantes	10.927	14,141	6
3 Leste	22.815	26,961	10
4 Lomba do Pinheiro	16.459	18,557	7
5 Norte	14.497	17,950	7
6 Nordeste	14.161	17,617	7
7 Partenon	18.162	19,802	8
8 Restinga	13.895	16,447	6
9 Glória	16.684	17,283	7
10 Grande Cruzeiro	15.280	15,976	6
11 Cristal	13.382	16,325	6
12 Centro-Sul	20.151	23,987	9
13 Extremo Sul	13.250	17,523	7
14 Eixo da Baltazar	8.396	9,664	4
15 Sul	12.184	15,213	6
16 Centro	4.630	5,705	2
* Total na década	221.302	259,264	100,00

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos 1991 a 2000.

Dessa forma, consideramos que 100% dos investimentos realizados em pavimentação pontual pela Administração Popular nas 16 regiões do Orçamento Participativo foram demandas diretas da população.

Os investimentos em pavimentação, tanto os do item "Toda a Cidade", como os das 16 regiões do OP, quanto a nossa classificação de demanda, se apresentam da seguinte forma:

Tabela 19: PORTO ALEGRE: Tipos de demandas dos investimentos em pavimentação realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Tipos de demandas	R\$ em milhões	%
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas técnicas institucionais.</i>	270,476	51
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas diretas da população</i>	259,265	49
Total	529,741	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P I 1991 A 2000.

Segundo a tabela 19, 51% dos investimentos em pavimentação foram investimentos demandados institucionalmente de forma técnica e 49% foram investimentos demandados diretamente pela população nas Plenárias Regionais.

Vejamos agora como foram os investimentos na área de transporte.

10.3 Os investimentos em Transporte

Os investimentos em Transporte foram classificados como os investimentos anteriores em infra-estrutura, ou seja, divididos em investimentos demandados institucionalmente e investimentos demandados diretamente pela população.

10.3.1 Os investimentos em Transporte demandados institucionalmente

A grande maioria dos investimentos em Transporte no item "Toda a Cidade" apresentam características semelhantes aos investimentos em pavimentação. A

complexidade dos investimentos exige um planejamento e um conhecimento específico sobre o assunto. Mesmo que alguns investimentos tenham sido elaborados a partir de demandas da população, através da "Plenária Temática Transporte e Circulação", a complexidade deste tipo de investimento exige planejamento. Por isso, a atuação da Secretaria Municipal de Transportes - SMT é fundamental para demandar os investimentos em transporte que se referem ao conjunto da cidade e, portanto, ao conjunto do sistema. As principais ações podem ser vistas na tabela 20⁵⁵:

Tabela 20: PORTO ALEGRE, Investimentos realizados em transporte pela Administração Popular, no item "Toda a Cidade" (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Tipo de elaboração	Tipos de investimentos	R\$ Milhões	%
Demandas técnicas Institucionais	Sinalização	7,006	2,3
	Controle centralizado de tráfego	1,196	0,4
	Ciclovias	599	0,2
	SOMA *	14,850	5,0
	Binários de tráfego	1,921	0,6
	Terminais da área central	1,092	0,4
	Intersecção em nível	978	0,3
	Planos viários	83	0,0
	Desapropriações	6,453	2,2
	Alargamento de avenidas	2,793	0,9
	Abertura de acessos com remoção	1,794	0,6
	PROGRAMAS: redução de acidentes	2,317	0,6
	Corredores	79,879	26,7
	Política e projetos especiais.	331	0,1
	Compra de ônibus	173,268	57,9
	Melhorias em abrigos, paradas	2,398	1,0
	Pav. e sinal. de cruzam. Perig.	91	0,0
	Estacionamentos públicos	265	0,1
	Construção de rótulas	301	0,1
Recursos para PI anteriores	717	0,2	
Outros	916	0,3	
Total		299,248	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

O investimento mais significativo em transporte ocorreu no governo Raul Pont, em 1997 e 1998, com a compra de ônibus novos. Foram 173,268 milhões de reais, que corresponderam a 58% do total investido em transporte na década de 90. O investimento no corredor Norte-Nordeste (Avenida Assis Brasil), pelas gestões de Tarso Genro e Raul Pont, também foi um grande investimento em que foram aplicados 27% (79,879 milhões de reais) do total dos investimentos em transporte. Os outros

⁵⁵ As informações que utilizamos para compor a tabela 20 estão no anexo A.

investimentos foram vários e com valores unitários inferiores a 10 milhões, como pode ser visto na tabela 20.

Os investimentos em transporte no item "Toda a Cidade" foram demandas institucionais técnicas, pelos mesmos motivos que esboçamos quando nos referimos aos investimentos em pavimentação. Ou seja, embora possam ter sido demandados pela população através da "Plenária Temática Transporte e Pavimentação", a complexidade técnica do sistema de circulação e transporte implica que para as demandas serem formulados é preciso um conhecimento técnico e específico.

Os investimentos com maior complexidade técnica, que apareceram nas 16 regiões do OP, e que foram demandas institucionais, somaram 974 mil reais. Estes investimentos se distribuíram entre as seguintes atividades: implantação de pardal⁵⁶ e guard rail, 2% dos recursos, programas de segurança 83% (806 mil reais); alteração do sistema de circulação 15% (148 mil reais).

Tabela 21: PORTO ALEGRE, Investimentos técnicos em transporte demandados institucionalmente nas 16 regiões (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Investimentos	R\$ em milhões	%
<i>Pardal e Guard Rail</i>	0,20	2
<i>Programas de Segurança</i>	0,806	83
<i>Sistema de circulação</i>	0,148	15
Total	0,974	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

10.2.2 Os investimentos em Transporte demandados diretamente pela população

Os investimentos em Transporte demandados pela população foram poucos nas 16 regiões, apenas 2,406 milhões de reais. A sinalização em geral recebeu 351 mil reais (15%), as paradas e abrigos de ônibus 1,282 milhões de reais (53%) e as rótulas e canteiros centrais 773 mil reais (32%), conforme indica a tabela 22.

⁵⁶ Pardal = controlador eletrônico de velocidade e Guard Rail = proteção lateral para as ruas.

Tabela 22: PORTO ALEGRE, Investimentos em transporte demandados diretamente pela população nas 16 regiões do Orçamento Participativo (1991 - 2000) (em milhões de reais).

Investimentos	R\$ milhões	%
Sinalização em geral	0,351	15
Paradas e Abrigos de ônibus	1,282	53
Rótulas e canteiros	0,773	32
Total	2,406	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

Em síntese, como se pode ver na tabela 23, 99% dos investimentos em transporte foram demandas institucionais técnicas.

Tabela 23: PORTO ALEGRE: Demandas dos investimentos em transporte realizados pela Administração Popular entre 1991 a 2000 (em milhões de reais).

Tipos de demandas	Milhões de R\$	%
Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas técnicas institucionais.	299,248	99
Investimentos nas 16 regiões que são demandas técnicas institucionais.	974	0,3
Investimentos nas 16 regiões que são demandas diretas da população	2,406	0,7
Total	302,628	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. P I 1991 A 2000.

10.3 Tipos de Investimentos no conjunto dos investimentos em infra-estrutura

Observamos que os investimentos encontrados nas 16 regiões do OP, nas diferentes áreas de infra-estrutura, apresentam uma natureza que em grande parte encaixa-se bem na dinâmica do Orçamento Participativo, sendo que a escolha e a definição dos investimentos, portanto, a demanda, é feita diretamente pela população e seus representantes eleitos. Isso ocorre porque os investimentos demandados são pouco

complexos, são os metros de pavimentação, os metros de rede de água e esgoto, as unidades habitacionais, as regularizações fundiárias, etc.

Outros investimentos mais complexos, encontrados nas 16 regiões do OP, não se encaixam na metodologia do Orçamento Participativo porque são investimentos que mesmo anterior à demanda já precisam de pesquisa e planejamento e, portanto, de um conhecimento técnico e específico sobre o assunto. É através da ação das Secretarias que esses investimentos são realizados e incorporados na dinâmica do processo do Orçamento Participativo.

Os investimentos que se encontram no item "Toda a Cidade" são investimentos complexos e globais demandados institucionalmente. As áreas de saneamento, pavimentação e transporte apresentam uma maior interferência técnica das suas Secretarias. Enquanto que a habitação apresenta investimentos menos complexos com uma orientação mais política no seu processo de formulação de demanda.

Além disso, os projetos de investimentos são diferentes em cada governo, dentro da perspectiva política de cada gestão, daí diferentes ações⁵⁷. O que não foi possível diferenciar neste trabalho foi a proporção exata dos investimentos que são projetos advindos somente das Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo e os projetos que vêm da Administração Popular em cada governo, e isso porque optamos por considerá-los em conjunto, como demandas institucionais, pelos motivos que já mencionamos anteriormente.

Toda a exposição que fizemos até este momento focalizou a complexidade da maior parte dos investimentos urbanos realizados e a necessidade do conhecimento técnico para a elaboração e demanda destes investimentos.

Os investimentos nas 16 regiões do OP, demandados diretamente pela população nas plenárias regionais do Orçamento Participativo, representam, como mostra a tabela 24, 25% do total de investimentos em infra-estrutura urbana realizados durante a década de 90. Devido à sua característica pontual e local, consideramos que estes investimentos correspondem a um modelo de gestão de investimentos em que a população decide autonomamente os investimentos.

⁵⁷ Veja anexo B.

Tabela 24: PORTO ALEGRE: Tipos de demandas no conjunto dos investimentos em infra-estrutura realizados pela Administração Popular (1991 - 2000) (em milhões de reais).

<i>Tipos de demandas</i>	<i>Milhões R\$</i>	<i>%</i>
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas técnicas institucionais.</i>	1.266,326	60
<i>Investimentos no item "Toda a Cidade" que são demandas políticas institucionais.</i>	163,494	8
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas técnicas institucionais.</i>	147,166	7
<i>Investimentos nas 16 regiões que são demandas diretas da população.</i>	549,382	25
Total	2.126,368	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PI 1991 a 2000.

Se juntarmos os investimentos do item "Toda a Cidade", que são demandas técnicas institucionais (60%), com os que são demandas políticas institucionais (8%), juntamente com os investimentos nas 16 regiões do OP que são demandas técnicas institucionais (7%), vemos que **um total de 75% dos investimentos originaram-se no governo e apenas 25% deles tiveram origem na população.** Consideramos que estes investimentos foram frutos de planejamento urbano, principalmente através da atuação das Secretarias e do centro político do governo, pelo menos até 1994, quando foram criadas as Plenárias Temáticas.

Sobre este vasto conjunto de investimentos não se pode afirmar que não tenham sido planejados. Pelo contrário, a complexidade dos investimentos globais sistêmicos do item "Toda a Cidade" exige um planejamento técnico feito pelas diferentes Secretarias e um planejamento político feito pelo governo. Portanto, podemos afirmar que a Administração Popular fez planejamento urbano, mesmo que no seu discurso político tenha ressaltado a participação popular em detrimento deste.

Assim, tudo indica que foi confirmada nossa hipótese de que os governos da Administração Popular fizeram planejamento, de duas formas:

a) Através das Secretarias, elaborando investimentos com caráter técnico; ou seja, as ações-meio, que são demandas técnicas institucionais pré-planejadas pelas Secretarias; e,

b) Através do centro político do governo juntamente com as Plenárias Temáticas, demandando os grandes projetos e as grandes ações; ou seja, os projetos políticos- fim, referentes a obras e projetos para a Toda a Cidade, ou para mais de uma região conjuntamente, também pré-planejados devido à sua grande complexidade.

O quadro 4, a seguir, realiza uma síntese dos tipos de demandas dos investimentos: demandas institucionais ou demandas diretas da população, nas duas grandes áreas em que foram realizados os investimentos: nas 16 regiões do OP e no item "Toda a Cidade". Além disso, compara-as quanto ao planejamento, se estas demandas foram pré-planejadas ou pós-planejadas e quanto à sua origem: se do governo, do governo juntamente com o OP, ou se apenas do OP. O quadro 4 também indica locus de decisão das demandas - no centro político do governo e Secretarias, ou Plenárias Temáticas e Regionais - e, por fim, os tipos de projetos que foram realizados: projetos de suporte (caráter técnico) e projetos fim (caráter político).

Quadro 4: Tipos de demanda dos investimentos realizados pela Administração Popular, sua origem, seu locus institucional e destino dos investimentos: 16 regiões do OP e "Toda a Cidade".

TIPO DE DEMANDA	DEMANDAS INSTITUCIONAIS			DEMANDAS DA POPULAÇÃO
	PRÉ-PLANEJADAS			
ORIGEM	GOVERNO		GOVERNO + OP	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
LOCUS INSTITUCIONAL	SECRETARIAS	CENTRO POLÍTICO	PLENÁRIAS TEMÁTICAS	PLENÁRIAS REGIONAIS
DESTINO DOS INVESTIMENTOS				
16 REGIÕES	PROJETOS TÉCNICOS DE SUPORTE	—	—	DEMANDAS DIRETAS PROJETOS FIM
TODA A CIDADE	PROJETOS TÉCNICOS DE SUPORTE	PROJETOS FIM DE NATUREZA POLÍTICA		—

Fonte: Elaboração da autora.

A Administração Popular, portanto, através do Orçamento Participativo, garantiu espaços para a formulação de demandas populares autônomas, mas utilizou o Orçamento Participativo para legitimar os investimentos técnicos e políticos do governo, o que demonstra que a heteronomia e o planejamento urbano nunca deixaram de ser a prática predominante da Administração Popular.

Conclusão

A Administração Popular, ao renunciar ao Plano de Ação de Governo - PAG e anunciar o planejamento estratégico como a sua forma de planejamento, e o Orçamento Participativo como seu instrumento, fez a opção política pela participação popular. Ao criar as linhas estratégicas de desenvolvimento, condizentes com a dinâmica do Orçamento Participativo, atribuiu às Secretarias municipais um papel secundário no planejamento de suas atividades. As Secretarias, portanto, deveriam apenas colocar em prática as demandas, já hierarquizadas pela população, através da dinâmica do OP. Seu papel, porém, não ficou restrito a apenas colocar em prática as demandas do OP. Outras atividades realizadas necessitaram para sua elaboração de um planejamento prévio.

As prioridades estratégicas foram em grande parte prioridades estratégicas do centro do governo, mas também demandas e projetos das Secretarias, que entraram no círculo decisório do OP. Algumas com grandes chances de implementação, como as obras do DMAE (que possui verba própria para investimento em saneamento devido à cobrança da taxa de água e esgoto).

Dessa forma, a Administração Popular realizou obras e ações urbanas que podem ser consideradas como ações de planejamento urbano, através de duas formas: 1) através das ações técnicas das Secretarias e 2) através das demandas políticas do governo. Portanto, o governo desde o início tinha bem claro que a sua sustentabilidade no poder dependia de ações de planejamento urbano e de serviços urbanos tradicionais. Para implementar estas ações muitas vezes precisou negociar com

o movimento popular organizado que questionava tais ações, como indica a opinião de um então detentor de cargo de confiança do GAPLAN:

Ao mesmo tempo, também se teve o interesse da cidade, à medida que houve projetos que expressaram isso. **A Frente Popular não se esqueceu absolutamente da idéia de uma visão global**, pode-se criticar que é limitada. O Projeto Centro e diversos outros projetos buscavam exatamente dar esse caráter de universalidade da gestão pública, não só governar para as camadas populares, mas pensar a cidade como um todo, dar um caráter também universal à cidade. E isso também não ocorreu sem conflitos tanto com a população internamente. Quer dizer, quando se discutiu no Orçamento Participativo a reforma do mercado e o projeto Centro, **os próprios representantes comunitários criticavam e não aceitavam porque diziam que isso era repetir o mesmo perfil de gastos da administração tradicional que era investir nas áreas da burguesia, nas mesmas áreas urbanas que sempre tiveram recursos, enquanto as vilas estavam esquecidas**. Foi preciso superar, com os próprios representantes da comunidade no O. P., esta idéia de que não precisa administrar para toda a cidade, tanto é que surgiram projetos, que é aquele índice de toda a cidade que aparece no Plano de Investimentos, é essa idéia de que é necessário investir em obras para toda a cidade ou de várias regiões e isso vem sendo feito desde a primeira gestão. (Entrevista realizada em março de 1996) (Grifo meu)

O papel de Estado, assumido pela Administração Popular, foi o de um grande articulador, capaz de mediar as demandas por obras e ações advindas do OP, demandas populares, com os projetos das Secretarias Municipais e os seus próprios projetos políticos, articulando as demandas políticas (populares e do governo) com as demandas técnicas. A Administração Popular, no entanto, mesmo fazendo na prática esta intermediação, sempre ressaltou no discurso a importância do OP e da participação popular, como se eles fossem, senão os únicos, com certeza, os mais importantes instrumentos para a definição dos investimentos urbanos.

Mas, a participação popular, como vimos, não foi a única a demandar investimentos. O próprio governo e também as suas Secretarias sempre demandaram investimentos estratégicos e globais. Apesar disso, o discurso da Administração Popular sempre afirmou que a população era competente para decidir o que era melhor para a cidade. Assim, a Administração Popular sempre mascarou o fato de a população, em sua grande maioria, ser incapaz, pela falta de qualificação, de decidir sobre investimentos complexos e sistêmicos. A participação decidiu até determinado ponto, principalmente sobre os investimentos pontuais. A partir daí quem atuou foi o Estado juntamente com

as suas Secretarias e, a participação popular nas assembléias temáticas. Mas isso apenas para alguns investimentos, como indica a entrevista a seguir:

As obras que estão nas regiões dificilmente são obras demandadas pelo governo. As obras que estão no toda a cidade têm geralmente duas origens: 1º das próprias temáticas e 2º das demandas institucionais (do governo). Existem muitas demandas institucionais na área da circulação viária, 3º Perimetral e as duplicações. Outros são de meio termo, como a Juca Batista, por exemplo, há muito tempo ela é uma demanda apontada pela região. (Coordenador do CRC - entrevista realizada em setembro de 2001)

Portanto, apesar de o planejamento urbano ter quase desaparecido de cena ao nível do discurso, na prática o governo e as Secretarias Municipais planejaram a execução dos investimentos, principalmente dos investimentos globais. Nessa qualidade de grande articulador, o governo passou a gerir os investimentos pontuais nas áreas carentes da cidade, utilizando a metodologia do OP, e, por outro lado, planejando os investimentos globais, projetos que, embora passassem pelo OP, eram nitidamente projetos do governo.

Sobre a defasagem de competência dos atores do OP, cabe mencionar o estudo de FEDOZZI (2002), que comprovou a existência de diferentes contribuições e tipos de participação no OP, os quais dependem do tempo de permanência dos participantes no OP e de seu nível de escolaridade. De acordo com o estudo, a composição do conselho do OP e das assembléias temáticas, por exemplo, era em sua maioria de pessoas com escolaridade de segundo grau e grau superior, enquanto as plenárias regionais eram em sua maioria compostas por indivíduos que tinham apenas o 1º grau. Decorre disso que:

A defasagem de competências, isto é, de conhecimento de regras e da capacidade de exercitá-las durante todo o processo anual de participação (...), é um fator que origina disposições de poder assimétricas no interior do sistema do OP. Há pessoas que, apesar de pouco tempo de participação, (...) conseguem aprender e dominar rapidamente essa competência, ou já entram no OP com essa capacidade (caso de exceção, pois, como já visto, o conhecimento das regras do OP depende tanto do tempo de participação como da interveniência da escolaridade) e acabam obtendo para si melhor classificação no ranking geral das prioridades da região. **Devido ao relativo desconhecimento das regras por uma parte considerável do público participante, ou devido à falta de competência cognitiva e operativa dos outros para jogar o jogo do OP** baseando-se nelas, alguns participantes

conseguem descobrir quais são os caminhos mais eficazes, isto é, com maiores chances de obter resultados práticos, no âmbito dessa nova forma de relacionamento com o poder público municipal, obtendo sucesso em sua ação estratégica. (2002, p. 234) Grifo meu.

Esta defasagem de competências pode ser transferida para o processo de escolha dos investimentos, só que num âmbito muito mais amplo, no qual, além dos participantes do Orçamento Participativo (em suas diferentes instâncias), participam também o governo e seus representantes técnicos e também políticos. A verdade é que entre todos, alguns são mais competentes que outros para decidir os investimentos (que apresentam diferentes níveis de complexidade), e esta competência está relacionada ao conhecimento técnico que os investimentos requerem. **Essa prática contrária, portanto, o princípio de um discurso que diz exatamente o oposto: que as reconhecidas diferenças de conhecimento entre técnicos e população não devam gerar relações hierárquicas e de subordinação em favor das propostas dos técnicos.**

Assim, as diferenças de capacidade cognitiva e de conhecimento implicam em diferentes decisões e tipos de elaboração de demandas, e, portanto, em diferentes ações de planejamento, decisão e implementação dos investimentos urbanos. A dificuldade para superar a defasagem de competências dos participantes do OP fez com que a Administração Popular criasse, desde o princípio, critérios técnicos e políticos muito claros para orientar a dinâmica de escolha dos investimentos regionais. Mas, como os investimentos mais abrangentes e com maior complexidade técnica exigem qualificação técnica especializada, o governo precisou planejar os investimentos referentes à toda a cidade, conduzindo esses investimentos através da dinâmica do OP somente no seu processo final, ou seja, no Conselho do Orçamento Participativo. A necessidade das plenárias temáticas derivou também desse problema.

Segundo Souza (2002), o conhecimento sobre investimentos e serviços com maior complexidade técnica é a maior dificuldade do planejamento urbano participativo, principalmente para a Administração Popular. Esta dificuldade só pode ser superada ou pelo trabalho de técnicos que não sejam do governo, para assessorar a escolha dos investimentos, ou pela efetiva especialização dos conselheiros, o que implicaria em um novo processo na escolha dos representantes.

Acreditamos, entretanto, que os representantes do Conselho do OP, bem como os das Plenárias Temáticas, com o tempo, familiaridade com a dinâmica e progressivo conhecimento dos critérios e objetivos da Administração Popular, começaram realmente a demandar projetos globais, ou pelo menos a compreender a importância destes. Além disso, o Conselho começa a apresentar resistências a ações e propostas do governo que lhes parecem incoerentes. Como podemos observar na seguinte afirmação:

O governo busca apoio entre os conselheiros para aprovar as suas demandas (...) o governo apresentou uma demanda, mas os conselheiros afirmaram que esta deveria vir da região, porque era uma rua a ser pavimentada em uma região. O governo, para atender um pedido do Fórum, fez a demanda, mas os conselheiros afirmaram que os engratados deviam eles mesmos vir pedir a pavimentação de tal rua.

O governo queria colocar na Restinga os assentamentos de risco de várias regiões, mas a Restinga não aceitou, os próprios moradores da Restinga que vivem em locais de risco não estão sendo contemplados, é preciso formar uma comissão das várias regiões, e entre elas a Restinga, para participar deste reassentamento, quantos de cada região e quantos lotes para cada região. Essa discussão deu origem à 5ª Unidade da Restinga. (Em todo o processo) o governo teve que fazer muita negociação. (Coordenador do CRC, entrevista realizada em 2001).

Não se pode afirmar que a Administração Popular, nestes 3 governos, tenha deixado de fazer planejamento urbano. Dizendo em outras palavras: apesar de usar uma metodologia inovadora que enaltece a participação popular, tanto no planejamento quanto na execução e distribuição dos investimentos urbanos, a Administração Popular utilizou procedimentos e ações típicas de planejamento urbano. Mesmo que não tenha afirmado isso, nem como objetivo, nem como discurso. As áreas em que atuou - saneamento, circulação e transporte, juntamente com a habitação - são, sem dúvida nenhuma, áreas clássicas de intervenção de planejamento urbano.

A Administração Popular, por mais que afirme a participação popular no governo, como co-autora das decisões sobre os investimentos, não pode negar, contudo, a participação dos técnicos e nem a importância do conhecimento técnico nesse processo. Os técnicos têm, ao nível do discurso da Administração Popular, apenas um papel secundário, de assessoramento, mas na prática o seu conhecimento foi e é central, tanto para o planejamento quanto para a execução dos investimentos.

Embora a Administração Popular afirme no seu discurso que os setores carentes da cidade são os que mais precisam de investimentos, não deixou de fazer investimentos nas áreas centrais da cidade e nos bairros da classe média-alta e alta, até mesmo porque, nesses locais, ainda existem alguns pontos de carência, ou seja, famílias que moram em situações de carência. Por outro lado, realizou investimentos em circulação, pavimentação, saneamento, e transporte, para melhorar a condição urbana das áreas centrais da cidade e, portanto, para melhorar a condição urbana do conjunto da cidade. Dessa forma, os setores carentes localizados na periferia da cidade, mesmo sendo considerados os mais importantes para a Administração Popular, não foram os que receberam mais investimentos.

É justamente essa prática técnica e sistêmica para o conjunto da cidade que indica a ação de planejamento urbano desenvolvida pela Administração Popular nos moldes tradicionais. Mas a prática de planejamento urbano realizada pela Administração Popular foi além disso, **à medida que incorporou expressivamente os setores carentes ao planejar e distribuir investimentos nestes setores, utilizando para isso a metodologia inovadora do Orçamento Participativo.** O planejamento urbano realizado pela Administração Popular foi, portanto, diferente, apresentando dois tipos de processos e dinâmicas:

1) O primeiro processo é apenas gestão. As ações só são elaboradas dentro de uma perspectiva de curto prazo, escolhidas pela população e seus representantes, autonomamente, através da dinâmica do Orçamento Participativo. São os investimentos pontuais, mais simples e que podem ser de alguma forma quantificados: metros de pavimentação, de rede de água, de redes de esgoto, de vilas urbanizadas, de casas construídas etc., escolhidos de um ano para outro, dentro da metodologia do Orçamento Participativo que privilegia a participação popular e a carência. E, que, como já analisamos, representaram 25% dos investimentos na década de 90.

2) O segundo processo é o de planejamento. São as demandas institucionais planejadas, escolhidas predominantemente pelo governo, mas também pelas Plenárias Temáticas. São os investimentos planejados, como a 3ª Perimetral, as grandes ações de saneamento, a revitalização de áreas ambientais como o programa Guaíba-Vive, as ações no sistema de trânsito etc, sendo que até mesmo algumas ações

nas 16 regiões são planejadas tecnicamente pelas Secretarias. Estes investimentos representaram 75% do total de investimentos na década de 90.

Mas por que a Administração Popular teria negado o planejamento urbano praticado por ela? Por puro preconceito ou por realmente acreditar que a participação popular seria capaz de planejar e gerir os investimentos urbanos? Acreditamos que seja pelos dois motivos. Até então, o planejamento urbano tivera seu apogeu no período da Ditadura Militar, dentro de uma perspectiva de desenvolvimentismo econômico altamente concentrador de renda. O planejamento urbano no Brasil nunca chegou a incorporar os objetivos de redistribuição de renda através de ações urbanas. Pelo contrário, através de ações urbanas muitas vezes se excluía parcela significativa da população carente, expulsando-a para lugares distantes e sem as devidas condições de infra-estrutura.

Por outro lado, a oposição ao governo, para fazer a crítica a Administração Popular (principalmente através da mídia), utiliza a tradição anterior de planejamento urbano, dos planos e projetos urbanos que Porto Alegre acumula desde 1914, para demonstrar a incompetência da Administração Popular quanto ao planejamento urbano da cidade. Para se sustentar no poder, esta precisa, portanto, também planejar e investir neste tipo de projeto, daí os investimentos na revitalização do Centro da cidade, os corredores de ônibus e também a 3ª Perimetral.

Buscamos demonstrar que a Administração Popular fez realmente planejamento urbano. Um planejamento urbano que é ao mesmo tempo semelhante ao planejamento urbano clássico, e ao mesmo tempo diferente. Com certeza, há ações do planejamento urbano clássico que não foram preocupação para a Administração Popular, justamente porque a preocupação principal foi o desenvolvimento urbano para os setores carentes da cidade. Mesmo assim, para realizar o conjunto dos investimentos que realizou, a Administração Popular precisou fazer planejamento urbano.

Um dos limites do nosso trabalho foi a dificuldade de analisar o verdadeiro papel das Plenárias Temáticas e a sua participação efetiva no processo de elaboração de demandas, para saber até que ponto estas são demandas autônomas da população ou demandas influenciadas governo.

Por fim, toda esta incoerência entre o discurso e a prática da Administração Popular merecem ser mais explorados. Também a luta e a disputa entre os técnicos e os políticos da Administração Popular, que durante anos confrontaram-se neste novo cenário. Mas este é o tema para um próximo trabalho.

Bibliografia

ABERS, Rebeca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, V. 3. 1997.

A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: desmanchando consensos. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARBOSA, Eva Machado. Novos espaços culturais e formação de capital fixo em Porto Alegre: lendo a cidade a partir da crítica à economia política. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

BENÉVOLO, Leonardo. História da Cidade. 1ª ed. São Paulo. Editora Perspectiva, 1983.

_____, Leonardo. As Origens da Urbanística Moderna. 3ª edição - Lisboa, Editorial Presença, 1994.

CARVALHO, Sonia Nahas. Elementos Conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano. In Encontro Nacional da Anpur (9.:2001:Rio de Janeiro). Anais: ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: Anpur, 2001. 3v.

CASTELLS, Manuel. Problema de Investigação em Sociologia Urbana. 1ª ed., Lisboa, Editora Presença, 1975.

CHOAY, Françoise. O Urbanismo, Utopias e Realidades, Uma Antologia; Ed. Perspectiva S.A., São Paulo, 1979. Título original: L'Urbanisme: Utopies et réalités Une antologie. Copyright © Éditions du Seuil, 1965.

DEÁK, Csaba e **SCHIFFER**, Sueli Ramos, O processo de urbanização no Brasil. Ed. USP, São Paulo, 1999.

DE TONI, J e **ARAÚJO FILHO**, A. Planejamento Estratégico e Participativo. II Curso para facilitadores internos. (texto disponível na Internet em 15/08/2002: http://www.estado.rs.gov.br/planejamento_estrategico-arquivos/página_1/html).

ELIAS, Norbert. O Processo Civilizatório. 1ª ed. Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar, 1990. 2v.

GIDDENS, Anthony. O Estado nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo, EDUSP, 2001.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e Ciência como Ideologia, 1ª ed. Lisboa. Ed. 70, LDA, 1970.

HALL, Peter. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural. 8ª ed. São Paulo, Editora Loyola, 1989.

_____, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Revista Espaço & Debates, nº 39 - 1996. (Artigo publicado originalmente em 1989)

KOHLSDORF, Maria Elaine. “Breve histórico do urbano como campo disciplinar” In FARRET, Ricardo (org.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

KRAFTA, Rômulo. Planejamento no Plural - Pesquisa ANPUR 1994, Avaliação do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, grupo “Instrumental técnico-metodológico”, mimeo.

LACAZE, Jean-Paul. *Os Métodos do Urbanismo*. Tradução Marina Appenzeller - Campinas, SP: Papyrus, 1993.

LIEDKE FILHO E FERRETI, O primeiro plano diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Revisão de uma análise histórico-social. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

MARICATO, Ermínia: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Oflia et al.: A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATUS, Carlos. Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris, 1989.

MOURA, Susana, Governo Local e participação popular. Ideário e prática. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

MUMFORD, Lewis. A Cidade na História, suas origens, transformações e perspectivas. 3ª ed. São Paulo - SP. Editora Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 1991.

NYGAARD, Paul Dieter, O planejamento urbano: uma discussão alternativa. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

OLIVEIRA E BARCELLOS, O conselho municipal do Plano Diretor de desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: a participação popular no contexto da reforma urbana. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984. 386p.

PEREIRA, Luiz. Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento. São Paulo, Pioneira. 1ª ed. 1970. 158p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. A hora das definições estratégicas. Comissão coordenadora da reforma administrativa. Porto Alegre. mimeo. 1990 b. 10p.

_____. Cidade Constituinte.

_____. Orçamento Público. Gabinete de Planejamento - GAPLAN, 3ª edição, agosto de 1997.

_____. Plano de Ação do Governo - PAG (Síntese). Plano elaborado sob a coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal. Porto Alegre. mimeo. 1990 a. s.d. 67 p.

_____. Plano de Investimentos 1991. Movimento contra a crise -foro contra a recessão e o desemprego. Administração Popular. Caderno, s.d. 9p.

_____. Plano de Investimentos 1992. Administração Popular, Caderno, s.d. 42p.

_____. Plano de Investimentos 1993. Administração Popular, Caderno, s.d. 47p.

_____. Plano de Investimentos 1994. Administração Popular, Caderno, s.d. 42p.

_____. Plano de Investimentos 1995. Administração Popular, Caderno, s.d. 40p.

_____. Plano de Investimentos 1996. Administração Popular, Caderno, s.d. 41p.

_____. Plano de Investimentos 1997. Administração Popular, Caderno, s.d. 66p.

_____. Plano de Investimentos 1998. Administração Popular, Caderno, s.d. 70p.

_____. Plano de Investimentos 1999. Administração Popular, Caderno, s.d. 74p.

_____. Plano de Investimentos 2000. Administração Popular, Caderno, s.d. 84p.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental/ PDDUA (Lei Comentada). Coordenação de Comunicação Social: Porto Alegre, 2000.

RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Aduato. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Revista Espaço & Debates nº 37 - 1994.

ROLNIK, Raquel. Morar, Atuar e Viver. Revista Teoria e Debate, nº 9, janeiro/fevereiro/março/1990.

_____, Raquel. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas.* In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS Júnior, Orlando Alves dos (orgs.): Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SALENGUE E MARQUES, Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

SARTORI, Giovanni. A Política: lógica e método nas ciências sociais. Trad. de Sérgio Bath. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

SILVA, Marcelo Kunrath. Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. (Coleção Academia)

SOUZA E DAMÁSIO, Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração Otávio Rocha. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Nobel 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C. e SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP/Fupam, 1999.

WEBER, Max. Economia e Sociedade, 3ª ed. Brasília. Universidade de Brasília, 1994. v. 1 e 2.

WEIMER, Güinter, A capital do positivismo. In Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Organizado por Wrana M. Panizzi e João F. Rovatti. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

ANEXOS

ANEXO A: Investimentos de Infra-Estrutura encontrados no item "Toda a Cidade".

Investimentos realizados pela Administração Popular encontrados no item Toda a Cidade, nos Planos de Investimentos 1991 a 2000. Valores atualizados pelo IGP-DI Fundação Getúlio Vargas, a preços de julho de 2003.

INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO:

	1991 Valores	
Extensores de rede, distribuição, regularização e extensão de água	R\$	1.205.595,15
24 de outubro - alteração sucção EBAT	R\$	80.377,00
Complementação redes coletoras de esgoto (Bacias D18, D20 e D21)	R\$	6.952.243,91
Cristiano Fischer- duplicação EBAT	R\$	401.870,03
IAPC - novo grupo EBAT	R\$	401.870,03
Investimento em esgoto em diversos locais conform. Microrregiões	R\$	4.067.449,92
Melhorias espaço físico DMAE	R\$	3.837.803,49
Menino Deus - ampliação laboratório ETA	R\$	60.279,01
Menino Deus - construção de 4 filtros ETA	R\$	803.725,11
Menino Deus - prolongamento captação ETA	R\$	200.935,02
Menino Deus - recalque da ETA até a rótula do Papa	R\$	4.018.640,52
Menino Deus - uniformização tensão EBAB	R\$	2.018,77
Menino Deus EBAB - cabine de reversão	R\$	140.656,01
Menino Deus EBAB - novo grupo de 1300 l/s	R\$	200.935,02
Menino Deus- recuperação estruturada canal de água decantada ETA	R\$	40.181,02
Menino Deus- recuperação válvulas retenção ETA	R\$	20.097,99
Menino Deus- reforma de filtros ETA	R\$	20.097,99
Menino Deus- uniformização da tensão EBAT	R\$	60.279,01
Moinhos de Vento - reforma saldo filtros ETA	R\$	241.116,04
Moinhos de Vento - decantador	R\$	20.097,99
Moinhos de Vento - recuperação canal ETA	R\$	40.181,02
Moinhos de Vento - reforço expurgo decantador	R\$	60.279,01
Moinhos de Vento - reforma de filtros ETA	R\$	40.181,02
Programa Otimização de Água	R\$	3.375.654,45
Recuperações estruturais - EBATs, EBES, ETAs etc.	R\$	803.725,11
Rede de água e esgoto em diversos locais	R\$	4.616.839,78
Tubos 500 mm para Rótula do Papa - 280 m	R\$	200.935,02
Total	R\$	31.914.064,44

	1992 Valores	
Belém Novo - remanejamento de redes	R\$	606.532,04
Belém Novo ETA, conclusão do reservatório 2500 m3	R\$	808.709,39
IAPC EBA - início do recalque trecho IAPC/Catumbi diam. 700	R\$	2.172.483,87
Ipiranga II, EBAT - ampliação para 279 l/s	R\$	505.443,37
João Antônio Silveira EBAT, início obras	R\$	404.354,70
João Antônio Silveira, início sucção	R\$	404.354,70
José Loureiro da Silva ETA - complementação do muro	R\$	252.721,68
José Loureiro da Silva ETA/ Menino Deus (Lg. Campo do Mundo) li 1200	R\$	5.054.433,69

Menino Deus - início do prolongamento da captação	R\$	758.165,05
Menino Deus EBAB - ampliação p/4000 l/s reversão, tensão p/ 380	R\$	2.527.216,84
Ouro Preto EBAT - microrecalque anel Zona Norte 1900 m	R\$	2.325.039,50
Santa Tereza III, adaptação do terreno	R\$	151.633,01
São João - ETA conclusão da ampliação de 3000l/s	R\$	2.021.773,48
São João - ETA recuperação, estrut. Reservatório e ampliação p/10000m3	R\$	303.266,02
São João ETA - urbanização	R\$	404.354,70
São Manoel EBAT, reforço sucção - Lg. Camp. Do Mundo/Mazeron	R\$	3.032.660,21
Total	R\$	21.733.142,24
DEP	R\$	-
Construção de paredes de canais 2340 m2	R\$	1.182.737,48
Limpeza de bocas de lobo e poços (35 mil unidades)	R\$	232.503,95
Desobstrução de 125 mil metros de rede pluvial	R\$	1.314.152,76
Limpeza 17 poços de acumulação nas Casas de Bombas	R\$	101.088,67
Recuperação de 6 mil metros de rede de esgoto pluvial	R\$	1.364.697,10
Desobstrução com jateamento de alta pressão 27.000 m	R\$	454.899,03
Manutenção do equipamento do DEP	R\$	252.721,68
Repavimentação dos serviços executados	R\$	404.354,70
Operação e manutenção do sistema contra cheias	R\$	2.079.394,02
Total	R\$	7.386.549,39
Total Geral		29.119.691,63

1993 Valores		
Belém Novo- sistema- início rede de esgoto	R\$	3.067.728,39
Catumbi - recalque IAPC	R\$	3.681.274,06
Dilúvio D6, D7 parcial e D8- coletores sub-bacias	R\$	4.638.405,32
EBE 4s- Estação Bombeamento de Esgoto	R\$	2.208.764,44
EBE 5s - Estação Bombeamento de Esgoto	R\$	3.681.274,06
Ipanema - recalques de esgoto	R\$	3.067.728,39
Lomba do Sabão - Barragem proteção bacia	R\$	4.638.405,32
Menino Deus EBAB - início da ampliação	R\$	4.908.365,42
Menino Deus ETA - adutora Largo Campeão do Mundo	R\$	10.491.631,08
Moinhos de Vento ETA - novo expurgo decantadores	R\$	1.656.573,33
Ouro Preto - Assis Brasil, recalque	R\$	3.681.274,06
Plano Diretor Esgoto Sanitário - revisão	R\$	613.545,68
Rubem Berta - ETE conclusão reforma	R\$	1.227.091,35
São João ETA - Conclusão da ampliação	R\$	1.227.091,35
São João- Navegantes ETE - contrapartida BID	R\$	11.043.822,19
São Manoel EBAB- início sucção	R\$	2.368.494,74
Zona Sul ETE - Estação de Tratamento de Esgoto0	R\$	6.135.456,77
	R\$	-
DEP	R\$	-
Desobstrução com hidrojateamento a alta pressão	R\$	613.545,68
Desobstrução e limpeza de 18000 m de rede de esgoto pluvial	R\$	613.545,68
Estudos e projetos de grande porte	R\$	368.127,41
Limpeza de bocas-de-lobo e poços-de-visita (55 mil unidades)	R\$	1.472.509,63
Limpeza de canais, travessias e saídas das casas-de-bombas	R\$	1.043.027,65
Operação e manutenção das unidades do sist. Proteção contra Cheias	R\$	4.002.772,00
Recuper. E reconst. De 12000 m de rede de esgoto pluvial	R\$	1.220.955,74
	R\$	-

DMLU	R\$	-
Novo aterro sanitário	R\$	3.067.728,39
Investimento Pró-Guaíba	R\$	2.208.764,44
Total	R\$	82.947.902,56

1994 Valores		
4s EBE - estação de bombeamento de esgoto (pró-Guaíba)	R\$	4.092.418,58
5s EBE - esgoto (pró-Guaíba)	R\$	6.496.683,73
ampliação das redes nas vilas populares (10000 m c/condições técnicas)	R\$	1.673.458,79
Belém Novo ETA - início recalque para reservatório Boa Vista	R\$	1.309.235,41
Belém Novo ETA - início tratamento dos lodos	R\$	492.193,76
Belém Novo sistema- início rede de esgoto (pró-Guaíba)	R\$	2.460.865,05
Boa Vista- reservatório, início da construção 5000 m3	R\$	2.554.070,10
Bordini - setorização do subsistema	R\$	1.279.703,78
Carlos Barbosa EBAT - ampliação da sucção	R\$	349.457,57
continuação dos coletores das sub-bacias Dilúvio D6, D7 parcial e D8	R\$	12.451.320,00
Cristiano Fischer EBAT - sucção	R\$	492.193,76
Ipanema (pró-Guaíba), recalques de esgoto	R\$	5.797.749,64
Ipiranga I EBAT - ampliação	R\$	246.096,88
Ipiranga II EBAT - ampliação	R\$	246.096,88
Juca Batista início nova adutora	R\$	3.076.211,01
Menino Deus EBAB - início da ampliação	R\$	3.445.356,34
Menino Deus EBAB - prolongamento da captação	R\$	984.387,52
Moinhos de Vento EBAB- São João -ampliação início	R\$	3.538.388,45
Morro do Osso II EBAT - ampliação	R\$	152.580,07
Morro do Osso II, novo recalque EBAT p/reservatório Morro do Osso III	R\$	206.721,38
obras emergenciais esgoto	R\$	2.815.370,73
obras pendentes de esgoto do Plano de Investimentos 1993	R\$	2.895.025,70
Ouro Preto EBAT - adutora da Sertório	R\$	4.921.937,62
pesquisa, planejamento e controle de obras em saneamento	R\$	4.157.357,40
recuperação das estruturas de reservatórios	R\$	1.476.581,29
recursos para demandas OP/ 94 não orçados (água)	R\$	3.458.700,00
S. José IV - Construção do reservatório	R\$	984.387,52
Santa Tereza II EBAT- recalque para reservatório Santa Tereza III	R\$	787.510,02
Santa Tereza III reservatório- início da construção - 5000 m3	R\$	1.277.035,05
Santa Tereza nova EBAT - início da construção	R\$	211.643,32
São Caetano I EBAT - substituição para S. Caetano II	R\$	551.257,01
São João ETA - novo expurgo	R\$	984.387,52
Tristeza - reforma dos filtros	R\$	98.438,75
Zona Sul ETE- esgoto (pró-Guaíba)	R\$	4.921.730,10
DEP - Drenagem urbana - PIMES	R\$	8.273.694,62
DEP- Execução de obras de microdrenagem em diversos pontos cidade	R\$	488.112,84
Total	R\$	89.648.358,20

1995 Valores		
Ampliação da rede de água no perímetro urbano	R\$	1.216.703,56
Bacia Arroio Vitorino- coletor secund. De esgoto, e respect. Ligaç. Dom.	R\$	362.114,16
Baroneza EBE- duplicação emissário (est. A ser compat. C/ PDE) EBE p. Ca	R\$	362.114,16
Belém Novo e Lomba do Sabão - abastecimento de água na interligação	R\$	1.538.985,16

Belém Novo- esgoto, início das obras do sistema (contrapartida PIMES)	R\$	1.600.372,82
Belém Novo ETA - contratação complementação água	R\$	905.285,39
Continuação das obras PI-94	R\$	10.240.928,71
Continuação obras de esgoto PI- 94	R\$	3.691.925,57
Cristiano Fischer Ebat - sucção duplicação - DN 600 água	R\$	217.268,49
Emissário EBE duplicação proj. executivo esgoto a ser comp. Com Plano DE	R\$	724.228,31
Gaspar Martins- EBE duplicação emissário (C. Colombo, Pern. S.Rita S. Ca	R\$	362.114,16
Glória- continuação da ampliação do subsistema	R\$	1.810.570,78
IAPC- EBAT instalação de um grupo motor bomba (água)	R\$	72.422,83
Ipanema (continuação obras de esgoto) Contrapartida Pró-Guaíba	R\$	7.242.283,11
Jardim Ipê EBAT água	R\$	90.528,54
Lomba do Sabão - estudo para recuperação decantadores	R\$	54.317,12
Lomba do Sabão - ETA reforma no sistema elétrico de baixa tensão	R\$	362.114,16
Lomba do Sabão - Tronco, coletor de esgoto até arroio vitorino (início)	R\$	362.114,16
Manoel Elias EBAT - aquisição de motor bomba	R\$	54.317,12
Menino Deus - EBAT aquisição motor bomba do recalque (água)	R\$	1.810.570,78
Menino Deus ETA- implantação de alcalinização (água)	R\$	724.228,31
Moinhos de Vento ETA - reforma de três filtros (água)	R\$	724.228,31
Moinhos de Vento ETA- implant. Nova concepção de cloração e alcaliniz.	R\$	1.267.399,54
Morro do Osso- início da ampliação do sistema, desapropriação água	R\$	724.228,31
Morro São José e adjacências- contratação de reestudo água	R\$	181.057,08
Obras civis, espaço físico DMAE	R\$	8.353.607,84
Pe. Teschauer - EBAT reforço da sucção - 378 m água	R\$	289.691,32
Plano Diretor de Esgoto	R\$	181.057,08
Plano Diretor de Lobos	R\$	181.057,08
Projeto Alternativo Sub-bacias D17, D18, D20, D21 (esgoto)	R\$	108.634,25
Recuperação estrutural das ETAs e EBAB - 80% para 1995 água	R\$	362.114,16
Ruas Carazinho, Otávio Rocha, Av. Goethe - reforço rede de esgoto	R\$	72.422,83
Rubem Berta- recuperação esgoto	R\$	289.691,32
Santa Tereza III - construção reservatório água - 2500 m3 início	R\$	1.086.342,47
Santa Tereza III - reservatório - sucção e recalque (início)	R\$	362.114,16
Santa Tereza IV - construção reservatório - 530 m3 início	R\$	181.057,08
São João - conclusão reforma dos filtros	R\$	1.173.249,86
São João - EBAB continuação (contrapartida PIMES)	R\$	6.497.331,01
São Pedro - EBAT construção - lomba do pinheiro água	R\$	72.422,83
Sub-bacias AT-1 e AT 3 - Bairros Higienópolis e São Geraldo (esgoto)	R\$	1.050.131,05
Sub-bacias D6, D7 e D8- continua. Do prossegue coletores esgoto (c. PMPA	R\$	976.842,80
Substituição de rede de água 50 KM contrapartida PIMES	R\$	6.343.745,69
Tristeza ETA - reforma no sistema elétrico de baixa tensão	R\$	362.114,16
	R\$	64.646.047,62
DEP		
Execução de pequenas obras em diversos pontos da cidade	R\$	391.977,71
Rec. E Reconst. De paredes de canais: Passo das Pedras, Cascat. Águas M	R\$	724.228,31
Contratação de projetos executivos	R\$	36.211,42
Continuação das obras do PI 94	R\$	1.234.809,27
Continuidade das obras do PIMES PI/93	R\$	506.959,82
Total	R\$	67.703.345,00

1996 Valores

Belém Novo- obra sistema de esgoto (contrapartida PIMES)	R\$	1.189.702,77
--	-----	--------------

Belém Novo- subsistema de água (contrapartida PIMES)	R\$	2.664.934,20
Belém Velho - ampliação subsistema água	R\$	2.379.405,54
Continuação das obras de redes de água PI95	R\$	17.909.785,48
Continuação das obras de redes de esgoto PI 95	R\$	6.345.398,69
Extensões de rede de água	R\$	1.189.702,77
IAPC- EBAT, projeto de ampliação	R\$	118.970,28
Obras Civis no espaço físico do DMAE	R\$	2.379.405,54
Programa de substituição de redes de água	R\$	593.899,62
Santa Tereza I e II - utilização de inversores nas EBATs	R\$	130.867,30
São João- ETA projeto tratamento de lodo	R\$	237.940,55
V. 1 de Maio, Laranjeiras, M. Conceição, Boa Vista (Prosanear) 20.200m	R\$	1.053.315,24
V. Cruzeiro do Sul, Arapeí, e Tronco- reforço abastecimento de água	R\$	1.189.702,77
V. Maria da Conc. - instalação de rede de água (contrapart. Prosanear) 4000m	R\$	142.764,33
Zona Sul- continuação da ETE (contrapartida pró-guaíba)	R\$	2.379.405,54
DEP	R\$	-
Obras de drenagem PI anteriores	R\$	3.021.845,03
Projetos executivos obras de drenagem do OP	R\$	47.588,11
Total	R\$	42.974.633,77

1997 Valores		
Belém Novo- sistem. Abastec. Água (interligação L. Pinheiro, Belém Novo)	R\$	2.176.470,59
Descentralização dos serviços, guaritas, melhorias ETAs e instalações	R\$	3.264.705,88
Diversos sistemas de abastecimento de água -ref. Final av. Protásio Alves	R\$	1.485.441,18
Melhorias nos sistemas de esgotos	R\$	1.619.294,12
Menino Deus- sist. Abast. Água - Santa Tereza, Crist. Fischer, Belém Velho	R\$	5.887.352,94
Menino Deus- sist. Abst. Água, Belém Ve, S. Jorge, S. José, Parte. G. Glória	R\$	6.213.823,53
Moinhos de Vento, setorização Auxiliadora, Bela Vista - sist. Abast. Água	R\$	1.377.705,88
Obras em sistemas de abastecimento de água e redes de esgoto -rec. Prossan.	R\$	1.416.882,35
Obras em sistemas de esgoto com recursos do Pró-Guaíba	R\$	11.964.058,82
Obras em sistemas de esgoto e abastecimento de água com recurso PIMES	R\$	10.020.470,59
São João- sist. Abastecimento de água	R\$	674.705,88
São João -EBAB sistema abastecimento de água	R\$	7.182.352,94
Subst. Rede água- recup. Estrutural controle perdas bairros	R\$	16.327.882,35
Zona Sul, ETE, Belém Novo, Lomba do Pinheiro (cont. DMAE, Pros. Pim. P Guaíba	R\$	8.348.941,18
DEP	R\$	-
Continuidade das obras do PI 96	R\$	1.040.352,94
Total	R\$	79.000.441,17

1998 Valores		
Arroio Vitorino- Redes de Bacias	R\$	1.415.992,13
Av Protásio Alves, reforço de abastecimento	R\$	809.138,36
Av. Baltazar de Oliveira Garcia n. 890- demolição reservatório	R\$	121.370,75
Bacias AT4 AT5- Coletor Tronco- Pró-Saneamento	R\$	983.498,57
Belém Novo- Bacia BN3- continuação de esgoto cloacal	R\$	202.284,59
Belém Novo- ETE/EBE e estação piloto, remoção de algas - contr. Pro-saneamento	R\$	3.933.994,28
Belém Novo- Lomba do Sabão- Restinga- interligação do sistema	R\$	4.184.282,02
Belém Velho- conti. Da ampliação do sistem. (Plano Verão 98) EBATs I e II	R\$	606.853,77
Extensão e subst. De redes no perímetro urbano em PEAD	R\$	5.873.858,99

Gioconda EBAT- Baltazar de Bem (Plano Verão 98)	R\$	606.853,77
Grande Cruzeiro- regularização do abast.- anel adutor da Cruz. Cont. pro-sanea.	R\$	1.550.521,49
Ipanema- substituição de redes	R\$	1.213.707,54
Jardim Isabel- ampliação EBATS	R\$	809.138,36
JLS ETA - ampliação da casa de cilindro de cloro	R\$	192.170,36
Melhorias e ou reformas em próprios do DMAE	R\$	3.681.579,53
Menino Deus- EBAB- Reformulação do sistema elétrico	R\$	303.426,88
Morro do Osso - EBAT Morro do Osso I - início da implan. Do sub-sistema	R\$	809.138,36
PDE - Bancos de Projeto - início	R\$	809.138,36
Programa de Alcalinização Automatizada das ETAs (PDA)	R\$	2.831.984,25
Pró-Guaíba	R\$	24.944.724,13
Pró-Saneamento- Água, desenvolvimento institucional	R\$	381.003,02
Pró-Saneamento, esgoto desenvolvimento institucional	R\$	306.966,86
Recuperações Estruturais	R\$	505.711,47
Redes de esgoto das vilas de PI anteriores	R\$	3.139.456,83
São João EBAB- nova construção	R\$	12.501.187,62
São Jorge EBAT- Nonoai EBAT- ampliação do subsistema (Plano Verão 98)	R\$	809.138,36
São José- (Nova EBAT S. José II, recalque, reservatório e EBAT)	R\$	2.589.242,74
Tristeza ETA- Isolamento do reserv. De água tratada	R\$	101.142,29
V. 1. De Maio, Laranjeiras, Maria Conceição, esgoto prosanear	R\$	404.569,18
V. Brasília EBAT contenção de taludes para proteção do EBAT	R\$	127.439,29
DEP		
Plano Diretor de Drenagem Urbana	R\$	404.569,18
Arroio Dilúvio - FONPLATA	R\$	844.050,65
Total	R\$	77.998.133,97

	1999	Valores
Ampliação e reforço abast. Cruzeiro do Sul, Arapei, Mato Grosso, Orfanotrófio	R\$	1.729.243,76
Ana Jobim nova EBAT (Lomba do Pinheiro)	R\$	96.069,10
Arroio Taquara - Lomba do Pinheiro- início esgotamento da bacia	R\$	960.690,98
Arroio Vitorino - Bacia - lançamento de redes	R\$	672.483,68
Belém-Novo- esgotamento com tratamento efluentes Extremo-Sul	R\$	9.606.909,79
Carlos Barbosa/ Natal - ampliação subsistema 1ª etapa: glória, partenon	R\$	576.414,59
Cristiano Kraemer Shopping - ampliação e reforço do subsistema	R\$	288.207,29
Desativação da ETE IAPI instalação da EBE (Eixo Baltazar)	R\$	576.414,59
Esgotamento sub bacias AA-4 (Noroeste)	R\$	7.493.389,63
ETA's melhorias - Menino Deus, Moinhos de Vento, Tristeza (Centro-Sul, Cent. Sul	R\$	1.344.967,37
Gioconda EBAT - V. Brasília, Juvenal Cruz (Leste)	R\$	576.414,59
Glória Subsistema - Ampliação e reforço do subsistema	R\$	3.842.763,91
IAPC EBAT - ampliação - cruzeiro e centro-sul	R\$	1.344.967,37
Interceptor sub-bacias AT4 e AT5 (Noroeste, Humaitá)	R\$	1.152.829,17
Ipanema - Sub-bacias - Sul	R\$	4.995.593,09
Jardim Isabel- ampliação e reforço subsistema, conti. Da substituição de redes	R\$	576.414,59
Lomba do Sabão ETA (Lomba do Pinheiro) ampliação subest. Transformadora	R\$	230.565,83
Morro do Osso - ampliação e reforço do subsistema (Sul)	R\$	1.152.829,17
Nonoai- Alto Erexim/ Umovilares Centro-Sul- ampliação e reforço do subsistema	R\$	768.552,78
Novo Aeroporto - esgoto DN 400 - 260 m (norte)	R\$	122.968,45
Pitinga-Restinga- EBAT e reservatório semi-enterrado	R\$	1.467.935,82
Programa Anual de Alcalinização- ETA's S. João-Belém N-Tristeza-	R\$	768.552,78
Programa anual de conservação e novas obras em próprios DMAE	R\$	2.882.072,94

Programa Anual de execução ou subst. De redes FD perímetro urbano continua.	R\$	960.690,98
Programa Anual de execução ou subst. De redes PEAD no perímetro urbano	R\$	960.690,98
Programa Anual de execução ou subst. De redes PEAD perímetro urbano cont.	R\$	960.690,98
Programa anual de execução ou substituição de redes FD no perímetro urbano	R\$	960.690,98
Programa Anual de expurgos em reservatórios e ETA's existentes - início	R\$	384.276,39
Programa Anual de Perímetro Urbano de Esgoto em POA	R\$	2.305.658,35
Programa Anual de Recuperação de Estruturas de concreto armado de reservat.	R\$	288.207,29
Programa anual de recuperação estruturas de concreto armado de reserv. E ETAS	R\$	288.207,29
Projeto executivo da ponta da cadeia centro	R\$	1.268.112,09
Restinga II EBAT- sucção e recalque	R\$	1.921.381,96
São João (EBAB) (Centro, Leste, Nordeste, E. Baltazar, Noroeste, Norte)	R\$	6.724.836,85
São João- Navegantes, ETE - obra civil (Humaitá, Norte)	R\$	9.030.879,47
São João-Navegantes - ETE instalação de equipamentos (Humaitá, Norte)	R\$	12.104.706,33
São Jorge- ampliação e reforço do subsistema (Centro-Sul)	R\$	384.276,39
São José (Partenon) - ampliação e reforço do subsistema	R\$	5.914.013,66
Substituição de Redes - bairros: Jardim Itú Sabará, Bordini Zona 4, Chác. Marg.	R\$	2.817.322,36
Vila Conceição - substituição de redes (SUL)	R\$	647.505,72
DEP		
Projeto arroio não é valão- reg. Extremo-sul, Lomba do Pinheiro, Cruzeiro e Noroes.	R\$	499.559,31
Plano Diretor de Drenagem -	R\$	384.276,39
Reconstrução de redes pluvias e esg. Misto com prioridade restinga	R\$	528.380,04
Recuperação de redes	R\$	384.276,39
Total	R\$	92.945.891,48

	2000	Valores
Adutora pitinga panorama	R\$	265.181,17
Ana Jobim - ampliação do EBAT (recalque e reservatório de ponta)	R\$	441.968,62
Arroio Taquara - interceptor	R\$	1.060.724,68
Belém Novo - prolongamento da captação	R\$	707.149,79
Belém Novo ETA- alcalinização, instalação de equipamento de controle e autom.	R\$	1.060.724,68
Belém Novo ETE - (considerando recursos do pró-saneamento CEF)	R\$	7.831.683,92
Conservação e novas obras do DMAE	R\$	2.740.205,43
Continuação das obras comunitárias de esgoto do P. Investimentos 1999	R\$	2.077.252,51
Cristiano Kraemer - ampliação do subsistema	R\$	924.598,35
Extravadores e expurgos em reservatórios	R\$	1.060.724,68
GASPAR MARTINS E BARROS CASSAL EBES - reforma	R\$	757.534,21
Grande Glória - abastecimento de água (recursos FUNDOPIMES)	R\$	1.647.339,24
IAPI EBE- início de instalação	R\$	176.787,45
Jardim Isabel e Bordini - substituição de redes	R\$	2.651.811,71
José L. da Silva ETA - ampliação da casa de cilindro	R\$	127.286,96
José L. da Silva ETA- substituição do fluossilica para sódio por ac. Fluossilícico	R\$	353.574,89
Lomba do Sabão ETA - subestação de energia	R\$	441.968,62
Menino Deus ETA - alcalinização	R\$	116.679,72
Moinhos de Vento ETA - nova subestação	R\$	1.591.087,03
Moinhos de Vento ETA - substituição da rede de lavagem dos filtros	R\$	487.933,35
Moinhos de Vento ETA- substituição do fluossilicato de sódio por ac. Fluossilícico	R\$	353.574,89
Morro do Osso ampliação do sub-sistema parcial	R\$	1.767.874,47
Morro do Osso I EBAT	R\$	38.893,24
Navegantes ETE - leitos de secagem (tratamento de gordura)	R\$	35.357,49
Nonoai - ampliação do subsistema	R\$	721.292,78

Oscar Pereira e Ascensão sucção e recalque	R\$	212.144,94
Primeiro de Maio EBAT e reservatório	R\$	134.358,46
Reforço das redes de água e esgoto devido a ampliação do aeroporto	R\$	302.306,53
Restinga - Belém Novo e Lomba Sabão- rede dist. De interligação (FUNDOPIMES)	R\$	441.968,62
Restinga - Pitinga recalque	R\$	1.944.661,92
Rubem Berta ETE novo sistema de aeração	R\$	795.543,51
São João ETA - construção de telhados para tanques de ácido fluossilícico	R\$	8.839,37
São João - recuperação estrutural reservatório e outras estruturas	R\$	530.362,34
São João- alcalinização do ETA	R\$	1.237.512,13
São João ETA - aumento carga e reforma da subestação de energia	R\$	88.393,72
São João ETA - colocação de talhas para registro dos filtros	R\$	17.678,74
São João Navegantes ETE - equipamentos (recursos Pró-Guaíba)	R\$	6.894.710,44
São João Navegantes ETE - montagem do laboratório	R\$	265.181,17
São Jorge II - reservatório, EBAT e recalque	R\$	618.756,07
São José - ampliação do subsistema (recursos FUNDOPIMES)	R\$	1.701.015,02
Sub-bacia AA-4- rede coletora de esgoto (recurso FUNDOPIMES)	R\$	1.997.698,15
Substituição de redes: IAPI, ITU-SABARA E VILA CONCEIÇÃO	R\$	2.475.024,26
Substituições e extensões perímetro urbano	R\$	6.278.358,69
Tristeza - obras de melhoria no ETA	R\$	141.429,96
Tristeza ETA- alcalinização, instalação de equipamento de controle e automação	R\$	530.362,34
Vila Brasília EBAT - ampliação	R\$	318.217,41
DEP		
Continuidade pró-saneamento PI's anteriores - CEF	R\$	480.861,86
Projeto arroio não é valão priorizando as reg. Gló. Eixo Balt., Leste, Norte e Nord.	R\$	176.787,45
Recuperação e reconstrução de redes	R\$	176.787,45
Total	R\$	57.208.170,44

Fonte: Planos de Investimentos Administração Popular, 1991 a 2000.

INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

	1991	Valores
Regularização Fundiária (10 vilas e 5 loteamentos) conforme informado nas reg.	R\$	1.476.925,03
Regularização Fundiária- desapropriação de áreas particulares (rec. FMDU)	R\$	2.704.770,72
Total	R\$	4.181.695,75

	1992	Valores
Regularização Fundiária (Concessão do Direito Real de Uso)	R\$	1.015.797,21
FICA INACABADO- conclusão dos sobrados (rec. Caixa Econ. Federal)	R\$	2.234.540,55
FICAM V e VI- 1000 unidades habitacionais (rec. Caixa Econ. Federal)	R\$	42.149.540,25
FICAM IV, Costa Lima, Antares, Comandá (72 uni. Hab.) (rec. CEF)	R\$	2.866.163,25
Programa More Melhor, Infra-Estrutura	R\$	2.866.163,25
Total	R\$	51.132.204,51

	1993	Valores
Obras Emergenciais	R\$	1.233.050,33
Construção de 1.125 unidades habitacionais (FICAM)	R\$	48.742.479,53
Reassentamento diversos de área de risco	R\$	1.233.050,33
Programa More Melhor Participando - urbanização de vila	R\$	1.849.575,49
Aquisição de área para reassentamento	R\$	1.553.643,42
Infra-Estrutura e módulo sanitário	R\$	1.483.359,39
Urbanização das Vilas Jardins e Triângulo-Caí	R\$	332.923,59

Total	R\$	56.428.082,07
-------	-----	---------------

	1994	Valores
Regularização Fundiária (PIMES II)	R\$	840.792,96
Construção de 120 unidades habitacionais (PIMES II)	R\$	1.368.582,39
Áreas de Risco - construção de 260 casas de emergência	R\$	271.089,00
Construção de 1.000 unidades habitacionais nas zonas Sul e Norte- FICAM V e VI	R\$	-
Infra-estrutura de 300 lotes Humaitá-Navegantes PIMES	R\$	1.555.981,35
Recuperação de áreas de risco Geotécnico	R\$	665.071,68
Total	R\$	44.278.009,02

	1995	Valores
Construção de casas de emergência para reassentamento de famílias residentes em área de risco.	R\$	222.872,38
Projeto Piloto do banco de materias - kit de materiais de construção para módulos sanitários	R\$	-
	R\$	59.475,09
Total	R\$	282.347,47

	1996	Valores
162 lotes urbanizados com módulo sanitário no loteamento Timbaúva para atender demandas áreas de risco, remoções diversas	R\$	1.162.008,76
30 kits de material de construção para apoio as remoções	R\$	215.186,81
154 lotes urbanizados sem módulo sanitário para COOTEPA , Santo Antônio COOHAPAZ, Jardim das Estrelas, Renascer e COOMETAL	R\$	625.954,51
Desapropriação motel Swing ocupado por 38 fam. Da cooperação Dona Malvina sob ação de despejo	R\$	-
Casas de emergência	R\$	478.192,90
	R\$	95.638,58
Contrapartida programa PRÓ-MORADIA - PI 95	R\$	3.524.831,62
Total	R\$	6.101.813,18

	1997	Valores
Produção de 93 lotes urbanizados e 139 unidades habitacionais com pavimentação na Restinga para todas as regiões	R\$	4.991.234,99
Casas de emergência / entrada de energia elétrica	R\$	109.721,11
159 lotes urbanizados sem sanitários para cooper. Habitacionais	R\$	752.988,04
Implantação do Banco de Materiais -	R\$	430.278,88
Aquisição de áreas	R\$	215.139,44
Obras PI 96 - FMD	R\$	6.454.183,18
Sentenças Judiciais e desapropriações	R\$	3.011.952,15
Total	R\$	15.965.497,78

	1998	Valores
Cond. Renascer - 067-C Chácara da Fumaça (80 u.h. - coop. Renascer 12 u.h. famílias da região nordeste Pró-moradia e CEF	R\$	2.373.053,70
Aquisição de material para confecção de casas de emergência	R\$	116.497,18
Financiamento de 100 cestas de material de construção para famílias no loteamento Fontoura Timbaúva e Mário Quintana	R\$	-
	R\$	888.684,29
Compra área implantação loteamentos demandas DEMHAB/FESC	R\$	199.953,97
Mutirão #161 continuidade - Chácara da Fumaça - Cooperativa ABEMEVIC (conclusão de 38 unid. Habitacionais)	R\$	-
	R\$	56.574,98
Financiamento para implantação de infra-estrutura básica nas áreas das cooperativas habitacionais de baixa renda	R\$	-
	R\$	239.944,76
Obras PI anteriores	R\$	2.999.309,52

Arroio Dilúvio - FONPLATA	R\$	1.828.267,11
Total	R\$	8.702.285,51

	1999	Valores
Unidades Habitacionais (17) Loteamento S. Guilherme - p/ programas Demhab	R\$	431.822,91
Unidades Habitacionais (24) Loteament. Santa Fé - programa de regularização	R\$	468.006,37
Unidades Habitacionais (20) Loteament. Rincão - prog. De assist. contin. FESC	R\$	428.468,18
Cooperativa Habitacional - Coqueiros, reforma e ampliação de 50 unid. Habit.	R\$	864.621,88
Cooperativa Habitacional de baixa renda- implantação de infra-estrutura básica	R\$	576.414,59
Programa More Melhor Participando - regularização de áreas do Demhab	R\$	96.069,10
Arroio Dilúvio - Recuperação ambiental - reassent. Vila da Fonte - FONPLATA	R\$	1.053.174,78
Aquisição de material para confecção de casas de emergências	R\$	130.653,97
Total	R\$	4.049.231,78

	2000	Valores
Cooperativas Hab. Auto gestionárias de baixa renda - implant. Infra-estrutura bas	R\$	530.362,34
Programa More Melhor Participando - Regularização áreas Demhab	R\$	88.393,72
Aquisição de material para confecção de casas de emergência	R\$	123.761,82
Total	R\$	742.517,89

INVESTIMENTOS EM PAVIMENTAÇÃO

		1994	
Obras do sistema viário	PIMES	R\$	31.545.862,32
Obras de desen. Urb. Hab. E org. cid	e organização cidade- Vol. Pátria,	R\$	-
D. Teodora e F. Mentz		R\$	1.932.238,98
Sub-total		R\$	33.478.101,30
		1996	
	pavimentação	R\$	-
	de ruas PI 95	R\$	12.852.653,68
caldeiras	Usina Sarandi	R\$	47.819,29
	Restinga	R\$	-
Sub-total		R\$	12.900.472,97
		1997	
Estrada	Afonso L. Mar.	R\$	1.075.697,20
	3a. Perimetral	R\$	37.500.955,65
	Vias estruturais	R\$	2.151.394,39
	Juca Batista, B.	R\$	-
	Gonçalves, M.	R\$	-
	Elias	R\$	-
	Rec. Vias deterioradas	R\$	860.557,76
Sub-total		R\$	41.588.604,99
		1998	
BID	3a. Perimetral	R\$	41.990.333,34
	Est. Afonso Lourenço Mariante	R\$	-
	a partir de 2178 trecho PI 97	R\$	600.341,79
	Est. Gedeon Leite a partir do ter	R\$	-
	cho prev. PI 97 - 670 m	R\$	558.651,39
	Est. Cristiano Kraemer a partir	R\$	-
	do trecho pav. Dir. sul/centro sul	R\$	-
	610 m	R\$	508.622,91
	Reconstrução de vias deterioradas	R\$	-

	r. Hilário Cristo 320 m	R\$	199.953,97
	Aeroporto - pavimentação da av.	R\$	-
	Severo Dullius e passarela	R\$	2.999.309,52
	Vias estruturais	R\$	399.907,94
Sub-total		R\$	47.257.120,87
1999			
BID/BNDS	3a. Perimetral	R\$	58.335.077,60
	Vias estruturais	R\$	1.921.381,96
	Vias deterioradas	R\$	192.138,20
BNDS	Alargamento da av. Bento Gon.	R\$	7.685.527,83
	com corredores de onibus	R\$	-
	Est. Cristiano Kraemer a partir	R\$	1.007.128,86
	do trecho cont. PI 98 até final	R\$	-
		1257 R\$	-
	Est. Gedeon Leite - a partir do	R\$	545.628,28
	trecho PI 98 - 681 m	R\$	-
	Est. Retiro da Ponta Grossa	R\$	450.283,55
	a partir do trecho PI 98 - 562 m	R\$	-
Sub-total		R\$	70.137.166,27
2000			
BID/BNDS	3a. Perimetral	R\$	50.937.767,19
	Vias estruturais	R\$	1.767.874,47
	Vias deterioradas	R\$	176.787,45
BNDS	Alargamento da av. Bento Gon.	R\$	8.309.010,02
	com corredores de onibus	R\$	-
	Avenida Severo Dullius	R\$	1.767.874,47
	Conclusão da estrada retiro da ponta	R\$	-
	Grossa do PI 99 até o entroncamen	R\$	-
	to com estrada da serraria - 558	R\$	443.913,28
	Conclusão da est. Gedeon Leite -	R\$	795.543,51
	final PI99 até o final (costa gama) 1000m	R\$	-
	Est. Darcy Pozzi a partir do trecho	R\$	-
	tecnicamente + indicado 600 m	R\$	477.326,11
	Est. Antônio Severino - a partir da	R\$	437.548,93
	Vila da v. Alexandrina - 550 m	R\$	-
Sub-total		R\$	65.113.645,44
Total Geral		R\$	270.475.111,84

INVESTIMENTOS EM TRANSPORTE:

	1991	VALORES R\$
<i>Redução de velocidade</i>		135.238,54
Sub-total		135.238,54
	1992	VALORES R\$
<i>Melhorias em abrigos, corredores, paradas</i>		689.726,31
<i>Sinalização</i>		2.661.414,09
<i>Controle centralizado de tráfego</i>		711.058,05
<i>Ciclovias</i>		507.898,60
<i>PROGRAMAS: redução de acidentes, escolas etc.</i>		264.107,27
<i>Redução de velocidade</i>		304.739,16
<i>Redução de velocidade</i>		304.739,16

<i>Projeto de Transporte Coletivo</i>		589.162,38
<i>Aquisição de materiais para sinaliz.</i>		1.489.380,16
<i>Outros</i>		50.070,06
Sub-total		7.572.295,24
	1993	VALORES R\$
<i>Melhorias em abrigos, corredores, paradas</i>		330.937,94
<i>Sinalização</i>		369.915,10
<i>Controle centralizado de tráfego</i>		359.940,36
<i>SOMA: Sist. Ônibus monit. Automaticamente</i>		6.055.510,01
Sub-total		7.116.303,41

ANEXO B: Tabelas dos investimentos globais (item Toda a Cidade) em saneamento, transporte, habitação, regularização fundiária e pavimentação

ANEXO B -Tabela 1 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em saneamento encontrados no item toda a cidade no governo Olívio Dutra, nos anos de 1991 e 1992.

<i>Tipos de Investimentos em saneamento</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>Total</i>
1. Ações em ETAs, EBABs, EBATs (água)	6.853.813	21.733.124	28.586.937
2. Ações no sistema de água, reservatórios e outros	2.009.320	404.355	2.413.675
3. Ações em ETEs e EBEs (esgoto)	0	0	0
4. Ações na rede e no sistema de esgoto	11.220.629	4.650.079	15.870.708
5. Reformas institucionais DMAE e DEP	3.837.803	252.722	4.090.525
6. Programas e Projetos	7.992.494	2.079.394	10.071.888
7. Continuação de obras/ obras pendentes PI anter.	0	0	0
Total por ano	31.916.050	29.121.666	61.033.733

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1991 e 1992.

ANEXO B - Tabela 2 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em saneamento encontrados no item toda a cidade no governo Tarso Genro, nos anos de 1993 e 1996.

<i>Invest. Em Saneamento</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>Total/Invest.</i>
1. Ações ETA, EBA e EBATs	20.652.156	20.196.479	14.768.180	487.778	56.104.593
2. Ações no sist. E rede água	16.639.359	22.117.560	13.481.015	8.619.825	60.857.759
3. Ações em ETEs e EBEs (esgoto)	24.296.409	15.510.832	1.448.456	2.379.406	43.635.103
4. Ações no sist. E rede esgoto.	11.099.041	19.835.793	13.180.812	1.189.702	45.305.348
5. Reformas institucionais DMAE e DEP	0	0	8.353.608	2.379.406	10.733.014
6. Programas e Projetos	10.260.938	5.633.939	796.650	641.488	17.333.015
7. Continuação de obras	0	6.353.726	15.674.624	27.277.029	49.305.379
Total por ano	82.949.896	89.650.323	67.705.340	42.976.630	283.282.189

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Planos de Investimentos da Administração Popular, 1993 a 1996.

ANEXO B - Tabela 3 - referente aos investimentos em saneamento encontrados no item toda a cidade no governo Raul Pont, nos anos de 1997 a 2000.

<i>Invest. Em Saneamento</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total/ Invest.</i>
1. Ações ETA, EBA e EBATs	29.683.882	19.455.732	15.052.105	7.667.269	71.858.988
2. Ações no sist. E rede água	24.671.382	16.658.081	25.614.519	26.829.900	93.773.882
3. Ações em ETEs e EBEs (esgoto)		3.933.994	21.712.000	16.756.796	42.402.790
4. Ações no sist. E rede esgoto.	23.603.824	1.450.904	19.096.615	657.649	44.808.992
5. Reformas institucionais DMAE e DEP	0	3.681.579	2.882.073	2.740.205	9.303.857
6. Programas e Projetos	0	29.678.386	8.588.576	479.094	38.746.056
7. Continuação de obras	1.040.353	3.139.457	0	2.077.252	6.257.062
Total por ano	79.001.438	78.000.131	92.947.887	57.210.165	307.159.621

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Planos de Investimentos da Administração Popular, 1993 a 1996.

ANEXO B - Tabela 4: PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em transporte encontrados no item toda a cidade no governo Olívio Dutra, nos anos de 1991 e 1992. (Em reais).

<i>SMT - Sec. Mun. De Transporte</i>	1991	1992	Total	%
Melhorias em abrigos, corredores, paradas	-	689.726,31	689.726,31	9
Sinalização	-	2.661.414,09	2.661.414,09	36
Controle centralizado de tráfego	-	711.058,05	711.058,05	10
Ciclovias	-	507.898,60	507.898,60	7
PROGRAMAS: redução de acidentes, escolas	-	264.107,27	264.107,27	3,5
Redução de velocidade	135.238,54	304.739,16	439.977,70	6
Projeto de Transporte Coletivo	-	589.162,38	589.162,38	8
Aquisição de materiais para sinaliz.	-	1.489.380,16	1.489.380,16	20
Outros	-	50.070,06	50.070,06	0,5
Total	135.238,54	7.267.556,08	7.402.794,62	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1991 e 1992.

ANEXO B - Tabela 5: PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em transporte encontrados no item toda a cidade no governo Tarso Genro, nos anos de 1993 a 1996. (Em reais).

<i>SMT - SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE</i>	1993	1994	1995	1996	Total	%
Melhorias em abrigos, paradas	330.937,94	879.996,60	363.873,28	133.894,01	1.708.701,84	7
Sinalização	369.915,10	1.172.981,25	-	239.096,45	1.781.992,80	7
Controle centralizado de tráfego	359.940,36	125.118,00	-	-	485.058,36	2
Ciclovias	-	-	90.968,32	-	90.968,32	0,3
SOMA	6.055.510,01	3.846.544,38	-	3.507.544,95	13.409.599,34	53
Corredores	-	1.320.690,00	-	1.912.771,62	3.233.461,62	13
Binários de tráfego e outras obras seg. viária	-	1.390.200,00	-	-	1.390.200,00	5
Terminais da área central	-	827.169,00	-	-	827.169,00	3
Intersecção em nível	-	977.727,66	-	-	977.727,66	4
Pavimentação e sinalização de cruzam. Perig.	-	-	90.968,32	-	90.968,32	0,5
Política e projetos em corredores	-	-	-	331.387,68	331.387,68	1
Recursos para PI anteriores	-	-	-	717.289,36	717.289,36	3
Outros	-	-	363.873,28	-	363.873,28	1
Total Geral					25.408.397,57	100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1991 e 1992.

ANEXO B - Tabela 6: PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em transporte encontrados no item toda a cidade no governo Raul Pont, nos anos de 1997 a 2000. (Em reais).

SMT - SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE	1997	1998	1999	2000	Total	%
<i>Sinalização</i>	322.709,16	645.269,77	96.069,10	8.839,37	1.072.887,40	0,4
<i>PROGRAMAS: redução de acidentes,</i>	-	-	51.877,31	972.330,96	1.024.208,27	0,4
<i>SOMA</i>	215.139,44	430.179,85	-	795.543,51	1.440.862,80	0,5
<i>Corredores</i>	19.362.549,53	38.716.186,15	11.336.153,55	7.230.606,59	76.645.495,81	29
<i>Binários de tráfego e outras obras</i>	-	-	-	530.362,34	530.362,34	0,2
<i>Paviment. e sinal. de cruzam. Perig.</i>	-	-	-	265.181,17	265.181,17	0,1
<i>Planos viários</i>	-	-	74.357,48	8.839,37	83.196,85	0,0
<i>Desapropriações</i>	2.151.394,39	4.301.798,46	-	-	6.453.192,85	2
<i>Alarg. de avenidas e abert. acessos</i>	-	-	-	2.793.241,67	2.793.241,67	1
<i>Abert. de acessos com rem. de famílias</i>	-	-	-	1.794.392,59	1.794.392,59	1
<i>Criação de estacionamentos públicos</i>	-	-	-	265.181,17	265.181,17	0,1
<i>Construção de rótulas</i>	-	-	-	300.538,66	300.538,66	0,1
<i>Compra de ônibus</i>	57.764.939,43	115.503.288,67	-	-	173.268.228,09	65
<i>Outros</i>	167.378,48	334.679,92	-	-	502.058,40	0,2
Total Geral					266.439.028,09	100,0

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1991 e 1992.

ANEXO B - Tabela 7 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em habitação e regularização fundiária no item toda a cidade durante o primeiro governo da Administração Popular. (1991 e 1992). (Em reais)

Habitação em TODA A CIDADE	1991	1992	Total p/ativ.
1. Regularização Fundiária	1.476.925	1.015.797	2.492.722
2. Desapropriação de áreas particulares	2.704.771		2.704.771
3. Construção de unidades habitacionais		47.250.244	47.250.244
4. Programa More Melhor Infra-Estrutura		2.866.163	2.866.163
Total de investimentos por ano	4.181.696	51.132.204	55.313.900

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1991 e 1992.

ANEXO B - Tabela 8 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em habitação no item toda a cidade durante o segundo governo da Administração Popular. (1993 a 1996). (Em reais)

Habitação em TODA A CIDADE	1993	1994	1995	1996	Total por/ativ.
1. Regularização Fundiária		840.793			840.793
2. Desapropriação de áreas particulares				478.193	478.193
3. Construção de unidades habitacionais	48.742.480	40.945.074		3.524.832	93.212.386
4. Reassent. Áreas de risco/ casas emergênc.	2.466.100	271.089	222.872	1.257.648	4.217.709
5. Aquisição de áreas	1.553.643				1.553.643
6. Urbanização de vilas	332.924				332.924
7. Recuperação de áreas de risco geotécnico		665.072			665.072
8. Banco de Materiais ou kits de mat. De const.			59.475	215.187	274.662
9. Lotes Urbanizados sem módulo sanitário				625.955	625.955
10. Programa More Melhor Participando (urb. V.)	1.849.575				1.849.575
11. Infra-estrutura com módulo sanitário	1.483.359	1.555.981			3.039.340
Total de investimentos por ano	56.428.081	44.278.009	282.347	6.101.815	107.090.252

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1993 A 1996.

ANEXO B - Tabela 9 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em habitação e regularização fundiária no item toda a cidade durante o terceiro governo da Administração Popular. (1997 a 2000). (Em reais)

Habitação em TODA A CIDADE	1997	1998	1999	2000	Total por/ativ.
1. Desapropriação de áreas particulares	3.011.952				3.011.952
2. Construção de unidades habitacionais	4.373.235	2.373.054	1.328.297		8.074.586
3. Reassent. Áreas de risco/ casas emergência	109.721		1.053.175		1.162.896
4. Aquisição de áreas	215.139				215.139
5. Banco de Materiais ou Kits de mat. De const.	430.279	116.497	130.654	123.762	801.192
6. Lotes urbanizados sem módulo sanitário	752.988				752.988
7. Obras de Planos de Invest. Anteriores	6.454.183				6.454.183
8. Cooperativas Habitacionais			1.441.037	530.362	1.971.399
11. Programa More Melhor - regularização áreas			96.069	88.394	184.463
Total de investimentos por ano	15.347.497	2.489.551	4.049.232	742.518	22.628.798

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1997 A 2000.

No governo Olívio Dutra, não foram feitos investimentos globais em pavimentação apenas investimentos pontuais.

ANEXO B - Tabela 10 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em pavimentação no item toda a cidade no governo Tarso Genro nos anos de 1994 e 1996. (Em reais)

Pavimentação em TODA A CIDADE	1994	1996	Total por/ativ
1. Pavimentação de ruas	31.545.862	12.852.654	44.398.516
2. Recuperação vias deterioradas	1.932.239		1.932.239
3. Caldeiras		47.819	47.819
Total de invest. Por ano	33.478.101	12.900.473	46.378.574

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1994 e 1996.

ANEXO B - Tabela 11 - PORTO ALEGRE, valor dos investimentos em pavimentação no item toda a cidade no governo Raul Pont nos anos de 1994 e 1996. (Em reais)

Pavimentação em TODA A CIDADE	1997	1998	1999	2000	Total por/ativ.
1. Recuperação de vias deterioradas	860.558	199.954	192.138	176.787	1.429.437
2. Vias Estruturais	2.151.394	399.908	1.921.382	1.767.874	6.240.558
3. 3ª Perimetral	37.500.956	41.990.333	58.335.078	50.937.767	188.764.134
4. Grandes Estradas	1.075.697	1.667.616	2.003.041	2.154.332	6.900.686
5. Alargament. Bento Gonçalves (com corr.)			7.685.528	8.309.010	15.994.538
6. Severo Dullius e passarela		2.999.310		1.767.874	4.767.184
Total de invest. Por ano	41.588.605	47.257.121	70.137.167	65.113.644	224.096.537

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Planos de Investimentos da Administração Popular, 1994 e 1996.

Anexo C: Investimentos de infra-estrutura nas 16 regiões do Orçamento Participativo.

Anexo C- Tabela 1

Investimentos em pavimentação realizados pela Administração nas 16 regiões do OP (em metros) (em reais)

Regiões	Metros 1991		Metros 1992		Metros 1993		Metros 1994		Metros 1995		Total m	Total invest. Região
1 Ilhas	0 R\$	-	2230 R\$	1.074.937,74	850 R\$	653.763,00	0 R\$	-	0 R\$	-	3080	R\$ 1.728.700,74
2 Humaitá-Navegantes	0 R\$	-	2010 R\$	2.630.745,88	700 R\$	609.743,00	960 R\$	928.876,03	1007 R\$	1.905.386,04	4677	R\$ 6.074.750,95
3 Leste	4055 R\$	4.274.653,00	5710 R\$	5.971.907,59	1460 R\$	1.231.817,00	1700 R\$	1.644.884,64	1505 R\$	2.847.672,29	14430	R\$ 15.970.934,52
4 Lomba do Pinheiro	2200 R\$	2.302.894,00	2910 R\$	1.702.692,79	1585 R\$	1.479.660,00	1740 R\$	1.683.587,81	2007 R\$	3.797.527,10	10442	R\$ 10.966.361,70
5 Norte	4400 R\$	4.605.789,00	0 R\$	-	1386 R\$	1.581.380,00	1412 R\$	1.366.221,83	1755 R\$	3.235.561,21	8953	R\$ 10.788.952,04
6 Nordeste	725 R\$	612.361,00	1158 R\$	816.491,49	1350 R\$	1.578.550,00	1440 R\$	1.393.314,05	1673 R\$	3.165.551,99	6346	R\$ 7.566.268,53
7 Partenon	2584 R\$	2.757.492,00	4460 R\$	2.836.799,37	1475 R\$	1.123.135,00	1356 R\$	1.312.037,40	1918 R\$	3.629.126,55	11793	R\$ 11.658.590,32
8 Restinga	1664 R\$	1.741.825,00	1500 R\$	902.637,30	1200 R\$	1.364.123,00	1050 R\$	1.015.958,16	1004 R\$	1.899.709,62	6418	R\$ 6.924.253,08
9 Glória	2630 R\$	2.753.006,00	2639 R\$	1.032.508,13	3280 R\$	2.100.019,00	1760 R\$	1.799.697,31	1806 R\$	3.417.206,75	12115	R\$ 11.102.437,19
10 Grande Cruzeiro	3355 R\$	3.721.268,00	3350 R\$	1.802.301,46	1725 R\$	1.241.928,00	1220 R\$	1.180.446,62	1305 R\$	2.469.244,08	10955	R\$ 10.415.188,16
11 Cristal	0 R\$	-	1049 R\$	473.179,32	1000 R\$	968.068,00	1280 R\$	1.238.501,38	1255 R\$	2.374.637,03	4584	R\$ 5.054.385,73
12 Centro-Sul	4014 R\$	4.201.736,00	1408 R\$	1.074.939,97	1990 R\$	1.716.540,00	1700 R\$	1.644.884,64	1951 R\$	3.691.567,20	11063	R\$ 12.329.667,81
13 Extremo Sul	860 R\$	900.222,00	1340 R\$	731.627,81	1785 R\$	1.925.901,00	800 R\$	1.693.263,60	2370 R\$	4.484.374,30	7155	R\$ 9.735.388,71
14 Eixo da Baltazar	1150 R\$	1.203.786,00	970 R\$	559.328,81	991 R\$	879.303,00	1440 R\$	1.393.314,05	1250 R\$	2.365.176,32	5801	R\$ 6.400.908,18
15 Sul	1664 R\$	1.741.826,00	951 R\$	559.328,79	670 R\$	675.995,00	700 R\$	677.305,44	1600 R\$	3.027.425,69	5585	R\$ 6.681.880,92
16 Centro	0 R\$	-	570 R\$	344.597,98	920 R\$	1.012.395,00	705 R\$	682.143,34	510 R\$	964.991,94	2705	R\$ 3.004.128,26
* Total no ano	29301 R\$	30.816.858,00	32255 R\$	22.514.024,43	22367 R\$	20.142.320,00	19263 R\$	19.654.436,30	22916 R\$	43.275.158,11	126102	R\$ 136.402.796,84

Regiões	m 1.996		m 1997		m 1998		m 1999		m 2000		Total m	Total valor região
1 Ilhas-Humaitá-Naveg	1008 R\$	1.277.349,00	570 R\$	638.663,00	917 R\$	1.360.515,00	450 R\$	641.549,00	404 R\$	466.101,00	3349	R\$ 4.384.177,00
2 Leste	1268 R\$	1.606.824,00	1526 R\$	1.709.760,00	1238 R\$	1.836.769,00	1300 R\$	1.853.365,00	918 R\$	1.059.110,00	6250	R\$ 8.065.828,00
3 Lomba do Pinheiro	1715 R\$	2.173.267,00	1362 R\$	1.526.070,00	1634 R\$	2.542.991,00	1871 R\$	2.667.420,00	1803 R\$	2.080.148,00	8385	R\$ 10.989.896,00
4 Norte	1425 R\$	1.805.776,00	1355 R\$	1.518.230,00	987 R\$	1.464.371,00	760 R\$	1.083.506,00	1490 R\$	1.719.035,00	6017	R\$ 7.590.918,00
5 Nordeste	1204 R\$	1.525.722,00	1056 R\$	1.176.486,00	1290 R\$	1.913.919,00	900 R\$	1.283.099,00	1094 R\$	1.262.164,00	5544	R\$ 7.161.390,00
6 Partenon	1566 R\$	1.984.453,00	1703 R\$	1.908.149,00	1536 R\$	2.278.899,00	1495 R\$	2.131.370,00	1515 R\$	1.747.878,00	7815	R\$ 10.050.749,00
7 Restinga	1200 R\$	1.520.653,00	1362 R\$	1.526.072,00	1335 R\$	1.951.029,00	1080 R\$	1.539.719,00	1392 R\$	1.605.971,00	6369	R\$ 8.143.444,00
8 Glória	1081 R\$	1.369.855,00	1720 R\$	1.927.193,00	1525 R\$	2.262.579,00	1205 R\$	1.717.927,00	1946 R\$	2.245.129,00	7477	R\$ 9.522.683,00
9 Grande Cruzeiro	894 R\$	1.132.887,00	625 R\$	700.290,00	1163 R\$	1.725.495,00	1375 R\$	2.031.573,00	512 R\$	590.702,00	4569	R\$ 6.180.947,00
10 Cristal	1065 R\$	1.349.580,00	1110 R\$	1.243.710,00	520 R\$	771.502,00	1160 R\$	1.653.772,00	470 R\$	542.246,00	4325	R\$ 5.560.810,00
11 Centro-Sul	1790 R\$	2.268.308,00	2000 R\$	2.240.927,00	1619 R\$	2.402.043,00	1654 R\$	2.358.051,00	1735 R\$	2.001.695,00	8798	R\$ 11.271.024,00
12 Extremo Sul	1608 R\$	2.037.676,00	2080 R\$	2.330.563,00	1810 R\$	2.685.422,00	1700 R\$	2.423.631,00	1890 R\$	2.180.521,00	9088	R\$ 11.657.813,00
13 Eixo da Baltazar	1515 R\$	1.919.825,00	1500 R\$	1.680.697,00	1260 R\$	1.869.410,00	800 R\$	1.140.532,00	1020 R\$	1.176.789,00	6095	R\$ 7.787.253,00
14 Noroeste	910 R\$	1.153.162,00	595 R\$	666.672,00	250 R\$	370.915,00	380 R\$	541.753,00	460 R\$	530.709,00	2595	R\$ 3.263.211,00
15 Sul	1430 R\$	1.812.112,00	1630 R\$	1.826.353,00	1326 R\$	1.967.331,00	1497 R\$	2.134.221,00	716 R\$	790.807,00	6599	R\$ 8.530.824,00
16 Centro	110 R\$	139.393,00	165 R\$	184.880,00	470 R\$	697.319,00	780 R\$	1.112.019,00	400 R\$	567.558,00	1925	R\$ 2.701.169,00
Total no ano	19789 R\$	25.076.842,00	20359 R\$	22.804.715,00	18880 R\$	28.100.509,00	18407 R\$	26.313.507,00	17765 R\$	20.566.563,00	95200	R\$ 122.862.136,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Planos de Investimentos, 1991 a 2000.

