

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Sociologia

Milton Cruz

**O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de  
Planejamento Urbano de Porto Alegre**

Uma análise comparativa entre o processo de formulação do  
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU (1979) e o  
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999)

Porto Alegre, 2006

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Sociologia

Milton Cruz

**O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de  
Planejamento Urbano de Porto Alegre**

Uma análise comparativa entre o processo de formulação do  
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU (1979) e o  
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999)

Dissertação para obtenção do título de Mestre  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Sociologia  
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre, 2006

Dedico o esforço empreendido nesta dissertação a todos os professores da UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL que dedicaram suas vidas à produção de um conhecimento crítico e voltado para o desenvolvimento autônomo da sociedade e à construção da cidadania brasileira. Ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA por ter me propiciado esta oportunidade e ao meu orientador pela paciência nos momentos de confusão.

Agradeço a todos os atores (militantes políticos, vereadores, arquitetos, urbanistas, jornalistas, sociólogos, economistas, educadores, ambientalistas, empresários, entidades, ongs, trabalhadores, moradores de bairro, donas-de-casa, aposentados, idealistas, aos tantos outros que da minha memória não quiseram sair e aos que já não estão entre nós) desta ousada, mas séria, responsável e comprometida aventura, que se “atreveram” a pensar o futuro de nossa cidade com a participação de tantas e tão diferentes pessoas. Foram eles que “desenharam” estes acontecimentos de nossa história que viabilizaram e deram sentido a este trabalho.

Aos Prefeitos Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont que, como condutores e coordenadores políticos deste processo, atenderem às expectativas da sociedade local ao criar espaços públicos que viabilizaram a ampla participação social na construção da política pública e de planejamento urbano de Porto Alegre. Ao secretário Newton Burmeister e aos funcionários públicos da SPM e demais secretarias que acreditaram no processo quando tudo parecia difícil e distante.

Para a Lia, companheira fiel das madrugadas e dos (sem) fins-de-semana, minha grande incentivadora desde os primeiros momentos quando tudo era apenas uma idéia.

E, finalmente, ao Maurício como incentivo à participação da nova geração nos projetos sociais deste país.

## Resumo

Esta pesquisa avalia qual foi o impacto da participação social na elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre no segundo e terceiro governos da “Frente Popular” (1993 – 2000). Para avaliar este impacto, faço uma análise comparativa entre o processo de elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU (1979) e o do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999). Ela busca responder: Como a participação social ocorrida durante o governo Villela para formular o 1º PDDU se diferenciou da formulação do PDDUA, ocorrida nos governos Tarso e Raul? Qual dos dois processos pode ser considerado mais democrático? Os resultados obtidos introduzem novos mecanismos e espaços de participação social? Produziu-se um efeito democratizante no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre? Em que medida as mudanças ocorridas se devem à participação da sociedade civil?

O estudo identifica os elementos que dominaram a política de planejamento urbano em termos do conteúdo da política (temas priorizados, instrumentos, conceitos), das características do processo de tomada de decisão (quem e como participa) e das instituições envolvidas. Caracteriza os ciclos do processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre dando ênfase para os ciclos de formulação do 1º PDDU e do PDDUA.

**Palavras-Chave:** Participação Social, Políticas Públicas, Planejamento Urbano.

## **Abstract**

The present research evaluates the impact of the social participation at the development of the urban planning politics of Porto Alegre, during the second and third periods in which "Frente Popular" has governed (1993 - 2000). In order to evaluate this impact, I make a comparative analysis between the 1<sup>st</sup> Urban Development Managing Plan – 1<sup>st</sup> PDDU (1979) and the Urban Ambient Development Managing Plan - PDDUA (1999) elaboration process. It aims to answer: how different was social participation from Vilela's government, to formulate the first PDDU, to the conception of PDDUA, during Tarso's and Raul's government? Which process can be considered more democratic? Have the results introduced new mechanisms and spaces of social participation? Has a democratizing effect been produced in the elaboration process of the urban planning politics of Porto Alegre? In what measure have the changes occurred due to civil society participation?

The study points the elements that have dominated the urban planning politics in terms of its content (main topics, instruments, concepts), its decision taking process characteristics (who and how participates), and involved institutions. It characterizes the cycles of the urban planning process done in Porto Alegre emphasizing the cycles of formularization for the first PDDU and PDDUA.

**Key Words:** Social Participation, Public Policies, Urban Planning.

## Lista de Ilustrações

Esquema 1 .....	18
Esquema 2 .....	20
Esquema 3 .....	49
Esquema 4 .....	61
Esquema 5 .....	84
Esquema 6 .....	148
Quadro 1 .....	99
Quadro 2 .....	105
Quadro 3 .....	106
Quadro 4 .....	111
Quadro 5 .....	113
Quadro 6 .....	114
Quadro 7 .....	115
Quadro 8 .....	135
Quadro 9 .....	137
Quadro 10.....	141
Quadro 11.....	154
Quadro 12.....	157
Quadro 13.....	158
Quadro 14.....	160
Quadro 15.....	162

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 A relevância da análise da participação social na elaboração da política de planejamento urbano .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Objetivos da pesquisa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 O “modelo” analítico utilizado para investigar como os governos locais constroem a Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Fontes da pesquisa empírica.....</b>	<b>15</b>
<b>1.5 Metodologia de análise dos documentos.....</b>	<b>16</b>
<b>2 REFERENCIAL DE ANÁLISE .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Conceitos e definições para a análise de Políticas Públicas .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 O “Modelo” de análise do ciclo da política de planejamento urbano .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Os atores e as diferentes propostas de participação no ciclo de formulação da política pública.....</b>	<b>22</b>
2.3.1 A participação na concepção positivista de sociedade da elite local.....	24
2.3.2 O pensamento tecnocrático, a burocracia estatal e os técnicos .....	26
2.3.3 O movimento comunitário dos bairros e vilas de Porto Alegre: uma rede organizativa .....	29
<b>2.4 A relação entre a metodologia e a participação dos atores.....</b>	<b>32</b>
2.4.1 Planejamento urbano participativo: características e objetivo .....	34
2.4.2 A Metodologia do planejamento participativo.....	36
<b>2.5 O ciclo do planejamento urbano, a cidade e os interesses da sociedade.....</b>	<b>37</b>
<b>2.6 O processo de planejamento urbano local: o planejamento tradicional, os ciclos da política urbana e o planejamento participativo.....</b>	<b>39</b>
<b>2.7 Os elementos que caracterizam e diferenciam os ciclos da política de planejamento urbano .....</b>	<b>40</b>

<b>3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO TRADICIONAL EM PORTO ALEGRE: DO PLANEJAMENTO MODERNISTA AO 1º PDDU.....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 O ciclo do planejamento modernista .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 O ciclo do primeiro Plano Diretor de Porto Alegre (1959) .....</b>	<b>49</b>
<b>3.3 O ciclo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979: 1º PDDU.....</b>	<b>62</b>
3.3.1 Fases do ciclo de elaboração do 1º PDDU: do PROPLAN à Lei Complementar 48/79.....	65
3.3.1.1 <i>A escolha da metodologia pelo governo .....</i>	<i>66</i>
3.3.1.2 <i>O diagnóstico e a formulação soluções: o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN).....</i>	<i>67</i>
3.3.1.3 <i>A elaboração do Projeto de Lei pelo Executivo .....</i>	<i>74</i>
3.3.1.4 <i>O debate e a aprovação no Legislativo: as propostas de participação e o novo Conselho do 1º PDDU .....</i>	<i>75</i>
3.3.2 Características do ciclo de formulação do 1º PDDU.....	77
<b>4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO NOS GOVERNOS DA “FRENTE POPULAR” (1993 – 1999) .....</b>	<b>85</b>
<b>4.1 O planejamento urbano no contexto político e social dos anos 90.....</b>	<b>85</b>
<b>4.2 A participação social e o Plano Diretor na Lei Orgânica Municipal de 1990 ...</b>	<b>93</b>
<b>4.3 Os conselhos municipais nos governos da “Frente Popular” .....</b>	<b>95</b>
<b>4.4 As Fases do Projeto Cidade Constituinte: do I Congresso da Cidade (1993) à Lei Complementar 434/99 .....</b>	<b>96</b>
4.4.1 O debate público sobre o Projeto de Cidade para o futuro.....	100
4.4.2 A elaboração da metodologia para a formulação do PDDUA .....	107
4.4.3 A formulação técnica do Projeto de Lei do PDDUA.....	109
4.4.4 Tramitação e aprovação do Projeto de Lei do PDDUA na Câmara de Vereadores (98/99) .....	123

<b>4.5 Características do ciclo de formulação do PDDUA.....</b>	<b>142</b>
<b>5 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CICLOS DE FORMULAÇÃO DO 1º PDDU E DO PDDUA.....</b>	<b>149</b>
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>167</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>177</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A relevância da análise da participação social na elaboração da política de planejamento urbano

A gestão pública, no município de Porto Alegre, assumiu especificidades que a diferenciaram de outras cidades brasileiras. É a única capital do país que esteve sob a direção política de uma coligação de partidos de esquerda (a “Frente Popular”)<sup>1</sup>, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, durante 16 anos (de 1989 a 2004). Este “continuum” é inédito na história política da cidade, a qual apresenta uma tradição política marcada pela alternância das forças políticas à frente da Prefeitura Municipal<sup>2</sup>. As quatro gestões da “Frente Popular” foram marcadas pela introdução de experiências participativas, entre as quais destaca-se o Orçamento Participativo (OP).

Segundo Borba, “a experiência de Porto Alegre tem sido vista como uma ‘gestão-modelo’ e tem servido de base para uma série de experiências em várias outras cidades, sendo, inclusive, reconhecida internacionalmente<sup>3</sup>” (BORBA, 1998, p. 8). Tal como se observa nesta referência, este longo período de presença da “Frente Popular” no governo municipal de Porto Alegre tem sido abordado pela literatura como uma experiência marcada pela introdução de inovações de cunho democrático na gestão da cidade (ABERS, 2000; FEDOZZI, 2000; DOWBOR, 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002; SILVA, 2002; MARQUETTI, 2003).

---

<sup>1</sup> A “Frente Popular” é uma coligação de partidos de esquerda que governou o município de Porto Alegre por quatro gestões consecutivas (1989-1992, 1993-1996, 1997- 2000 e 2001- 2004). A “Frente Popular” foi composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Verde (PV).

<sup>2</sup> Noll e Trindade (2004, p. 77-119) analisam a persistência do padrão de comportamento eleitoral do Rio Grande do Sul que se caracteriza, por mais de um século, pela estabilidade da bipolarização e a tendência à alternância no poder. Já Baquero (1997, p. 123-140) examina a mudança desta tradição a partir do “resultado da eleição municipal de Porto Alegre em 1996, que marcou um inédito terceiro mandato para o mesmo partido (Partido dos Trabalhadores – PT)”.

<sup>3</sup> Porto Alegre foi uma das 40 cidades escolhidas para apresentar sua prática de administração pública na Conferência Habitat II - 3 a 14 de junho de 1996 em Istambul na Turquia. Segundo Jacobi e Teixeira (1996), na ocasião a Prefeitura de Porto Alegre apresentou a experiência do Orçamento Participativo que foi selecionada entre 600 práticas urbanas de diversos países.

A Lei Orgânica Municipal (LOM), promulgada em 1990, priorizou a participação da sociedade no processo de tomada de decisão do governo local. Esta Lei busca garantir e ampliar a participação através “do voto direto, do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular, da participação popular nas decisões do município, da ação fiscalizadora sobre a administração pública, pela tribuna popular, audiências públicas, manifestações populares em logradouros públicos, utilização gratuita de próprios municipais para a realização de assembleias populares”. (DOE/04.04.90)<sup>4</sup>

As inovações implementadas pelo Executivo, como o OP, e as propostas aprovadas pelo Legislativo, em 1990, de gestão local participativa e descentralizada, indicam um *contexto político local “receptivo”* para a introdução de inovações democráticas que precisa ser investigado quanto aos seus impactos nos processos de formulação da política pública, neste caso, a política de planejamento urbano.

## 1.2 Objetivos da pesquisa

As décadas anteriores, de 70 e 80, se caracterizaram, para muitos urbanistas, como o tempo da insatisfação quanto aos resultados do planejamento urbano e pela baixa utilização, pelas prefeituras, dos Planos Diretores como instrumento de planejamento. Nygaard (1998) observa que, opondo-se às correntes presentes nos Planos Diretores de Porto Alegre de 59, 61 e 79, surge uma perspectiva de democratização da gestão urbana e de ampliação dos direitos à cidade, que foi discutida no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana, em outubro de 1989. O Fórum adota como premissas a função social da propriedade e o direito à cidadania (participação ampla e acesso aos bens urbanos)(NYGAARD,1998, p. 29-37).

Em que medida a política de planejamento urbano também foi influenciada por este contexto de grande expectativa em relação à ampliação da participação social na gestão pública? Um contexto que, como veremos, conduzirá para a reformulação do 1º PDDU, transformando-se, juntamente com o OP, na grande prioridade do segundo

---

<sup>4</sup> Diário Oficial do Estado. Data da Publicação.

governo da “Frente Popular”. Buscarei analisar como estas expectativas e iniciativas de atores políticos, do Executivo e Legislativo, de planejadores urbanos, urbanistas e do movimento comunitário, com relação à participação social, se manifestaram e impactaram o processo de formulação da política de planejamento urbano. Um processo que iniciou como reformulação do 1º PDDU e culminou com um novo Plano Diretor para a cidade de Porto Alegre, o PDDUA.

Esta pesquisa procura analisar e avaliar qual foi o impacto da participação social na elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre, no segundo e terceiro governos da “Frente Popular” (1993 – 2000). Para avaliar este impacto, farei uma análise comparativa entre os processos de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999) e de elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU (1979). Busco responder às seguintes perguntas: a participação social ocorrida durante o governo Villela, para formular o 1º PDDU, se diferenciou em que aspectos da formulação do PDDUA, ocorrida nos governos Tarso e Raul (“Frente Popular”)? Qual dos dois processos pode ser considerado mais democrático? Os resultados obtidos introduzem novos mecanismos e espaços de participação social? Produziu-se um efeito democratizante no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre? Em que medida as mudanças ocorridas se devem à participação da sociedade civil?

### **1.3 O “modelo” analítico utilizado para investigar como os governos locais constroem a Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre**

Para responder a estas questões, elaborei um “modelo” analítico que me possibilite avaliar a participação social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre. O “modelo” analítico foi construído a partir do referencial teórico que investiga as políticas públicas, das análises sobre o processo de planejamento urbano local e das reflexões sobre a participação social proposta pelos planejadores. O “modelo” será utilizado na “leitura” comparativa entre dois momentos

significativos da história do planejamento urbano em Porto Alegre. O primeiro é o processo de reavaliação do Plano Diretor elaborado no final da década de 50, que foi realizado, em meados da década de 70, através do Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN). Reavaliação que resultou no 1º PDDU, aprovado em 1979. O segundo é o processo de reavaliação do 1º PDDU, que ocorreu no início da década de 90 através do Projeto Cidade Constituinte, e que culminou com a aprovação do PDDUA, em 1999.

Através desta “leitura” comparativa, de “confronto” entre o processo de elaboração do 1º PDDU e do PDDUA, buscarei identificar as diferenças e especificidades existentes em relação ao método e à participação utilizados para a elaboração dos Planos Diretores e quanto aos resultados obtidos.

Através da busca destes elementos caracterizarei os tipos de participação social ocorrida nos processos de elaboração do 1º PDDU e do PDDUA verificando, assim, se houve diferenças em termos da participação nos dois processos e, caso tenha havido, se o processo do PDDUA avançou em direção à democratização da elaboração da política de planejamento urbano.

O referencial teórico que selecionei para analisar o processo de elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre utiliza os conceitos básicos para a análise de políticas públicas, como as categorias da *policy analysis* apresentadas por Frey (2000), as definições de política pública de Souza (2003), Easton (1965), e as avaliações de Villanueva (2004). Utilizo também como referenciais resenhas e artigos de planejadores urbanos, urbanistas, sociólogos e historiadores sobre o processo de planejamento, a participação social e as elites locais, como Rovatti (1990), Krafta (1993), Nygaard (1998), Pesavento (1985), Borba (1998), Silva (1999, 2004), Fedozzi (2000), Cortês (1996), Marques (1997), Gandin (2001), Murta (2005) e Covre (1983).

A utilização das categorias analíticas, propostas pela *policy analysis*, recomenda identificar e caracterizar os atores principais (com suas características e interesses), os projetos políticos em disputa (as concepções que orientam a ação dos atores) e o estilo

político<sup>5</sup> das instituições ou redes que assumiram papel de destaque no processo de formulação da política.

Utilizando este “modelo” investigarei o ciclo de formulação do 1º PDDU e do PDDUA e em seus diferentes momentos buscando: primeiro, saber como os governos identificaram os problemas urbanos e tomaram a decisão de formular uma nova política pública capaz de resolvê-los; segundo, como eles “apresentam” o problema que irá demandar a nova política pública; terceiro, como definem os atores participantes e metodologia de construção da política; quarto, como elaboram os conteúdos da política<sup>6</sup>; quinto, como se dá a tomada de decisão no processo de formulação da política; e sexto, como o gestor corrige, ou não, a sua ação durante o processo.

Na década de 90, surge entre urbanistas e planejadores urbanos um movimento pela ampliação da participação social no ciclo de formulação da política de planejamento urbano, que se apresenta como planejamento participativo, em contraposição ao planejamento tecnocrático – estatista das décadas anteriores. Este movimento de urbanistas e planejadores busca um novo processo que dê ênfase para a participação social na elaboração da política de planejamento urbano. Proposta que adquire uma real possibilidade de incidir sobre a formulação da política pública de Porto Alegre quando, em 1993, o governo do Prefeito Tarso Genro, da “Frente Popular”, inicia seu primeiro ano realizando um debate público sobre o “Projeto de cidade” (Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte) e o conclui, neste mesmo ano, com a decisão de reformular o 1º PDDU.

Segundo os planejadores críticos ao planejamento tradicional, a participação diferencia-se de acordo com o método de planejamento escolhido. A participação tem objetivos que se distinguem, dependendo se o planejamento que se adota é o planejamento do Gerenciamento da Qualidade Total, o Planejamento Estratégico ou o

---

<sup>5</sup> Para Frey o estilo político “impõe-se como componente explicativo adicional [...] fator esse [que] é condicionado pela cultura político-administrativa predominante nas instituições. Esse aspecto entra em primeiro plano sobretudo na abordagem da análise de estilo político - uma vertente de pesquisa que surgiu, de forma semelhante ao neo-institucionalismo, como consequência das limitações da policy analysis tradicional.[...] e que vem-se dedicando mais ao aspecto do como da política (politics), frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político, que, por sua vez, eis um pressuposto central dessa abordagem, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.” (FREY, 2000, p. 234-235)

<sup>6</sup> Como se dá a formulação técnica das propostas que irão integrar a política de planejamento urbano.

Planejamento Participativo. O Planejamento Participativo seria o único a assumir um propósito que busca contribuir “para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto” (GANDIN, 2001, p. 81-95).

Buscarei identificar qual foi a metodologia de envolvimento dos atores escolhida pelos governos para a elaboração do 1º PDDU e do PDDUA e verificar se ela estimulou a ampliação da participação, do leque de atores e dos temas da agenda da política urbana; se o processo de planejamento avançou na incorporação de novos atores da sociedade civil, na busca de melhores soluções para os problemas sociais e de organização da cidade; e se a metodologia, ou alguns dos elementos, do planejamento participativo foram postos em prática durante o processo de formulação do Plano Diretor.

O Plano Diretor é o principal instrumento<sup>7</sup> da política de planejamento urbano e tem como seu “objeto” de interesse a cidade. Nas abordagens de Carlos (1992, p. 67-81) e Júnior (2004, p.15-28) operam na cidade grupos de interesse, como os do capital e da sociedade, que podem “entrar em cena” na construção dos espaços urbanos e na política de planejamento urbano que busca regular esta construção. O resultado final, a lei do Plano Diretor, pode priorizar os temas de um ou outro grupo de interesse. Espera-se que em um contexto de maior participação social os temas de interesse dos grupos sociais excluídos dos direitos de cidadania, e tradicionalmente não participantes na formulação de políticas públicas, venham a ser incorporados, em algum grau, na política de planejamento urbano. A pesquisa busca identificar estas questões.

#### **1.4 Fontes da pesquisa empírica**

Os documentos e depoimentos que constituem a base empírica da presente dissertação estão relacionados no Anexo A: fontes da pesquisa empírica. Os

---

<sup>7</sup> O Capítulo II, Da Política Urbana, artigo 182, da Constituição Federal diz “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

documentos foram obtidos no Executivo (Biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), Secretaria do Conselho Municipal do Plano Diretor, Gabinete de Comunicação da SPM, Coordenação de Relações Comunitárias e Biblioteca da Procuradoria da Prefeitura Municipal de Porto Alegre), no Legislativo (Arquivo Histórico da Câmara Municipal, Biblioteca da Câmara Municipal e Protocolo da Câmara Municipal) e na Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. As entrevistas foram realizadas com participantes do Projeto Cidade Constituinte, da formulação do PDDUA, e do Orçamento Participativo.

### **1.5 Metodologia de análise dos documentos**

Inicialmente foram identificadas as fontes de pesquisa relacionadas com a formulação do 1º PDDU e do PDDUA. Posteriormente foram priorizados os documentos do PROPLAN, do Projeto CIDADE CONSTITUINTE e as Leis dos Planos Diretores de 59, 61, 79 e 99. As análises comparativas sobre o projeto político do governo, tipo de envolvimento dos atores, a metodologia de formulação do Plano, os temas priorizados etc, recomendaram que fossem consultados documentos relacionados com o planejamento e a gestão do espaço urbano, como as Atas da Câmara Municipal do século XIX, os Códigos municipais (de Posturas e Obras), os Conselhos Municipais da década de 70 e 90, Conselhos dos Planos Diretores de 39 a 99, a estrutura do Executivo municipal e textos sobre as ações urbanas priorizadas pelos governos locais.

## 2 REFERENCIAL DE ANÁLISE

### 2.1 Conceitos e definições para a análise de Políticas Públicas

A política pública, enquanto área de conhecimento, surge no interior da ciência política e desdobra-se em três perspectivas: a análise das instituições, estudo das organizações locais (o “bom” governo) e para o “entendimento de como e por quê os governos optam por determinadas ações”. (SOUZA, 2003)

O campo de estudos sobre políticas públicas tem focado suas análises no processo de tomada de decisão dos governos, através da análise da formulação das políticas, e, diferentemente da ciência da administração pública tradicional, reconhece que nem os destinatários das políticas nem a “máquina administrativa” são passivos. (VILLANUEVA, 2004, p. 22) Marques (1997), em sua resenha sobre a literatura que trata das políticas estatais e dos atores políticos, destaca a importância tanto da cultura institucional como da corporação profissional, que podem criar “pontos de veto” capazes de determinar o conteúdo de determinadas políticas públicas.

Segundo Celina Souza

[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. [...] No entanto, definições de políticas públicas, [...] guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. [...] as definições assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesse contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. [...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. [...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, se desdobram em plano, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. (SOUZA, 2003. p. 12 - 14)

A análise de políticas públicas implica no desafio de “enveredar em terreno teórico - empírico que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições onde as políticas públicas são decididas”. (SOUZA, 2003)

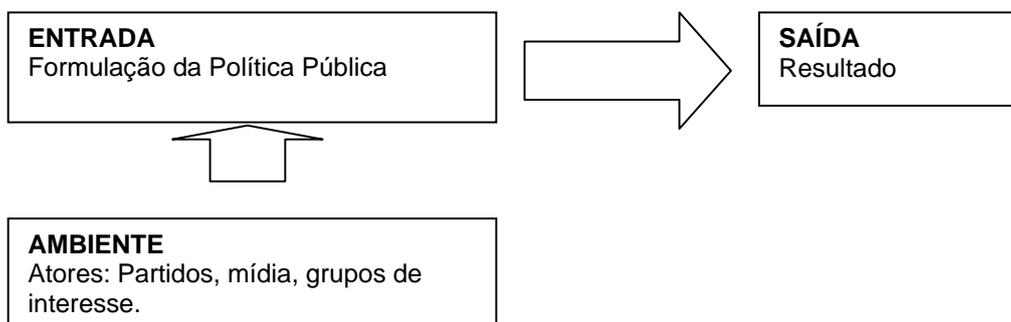
Em seu estudo o “Estado da Arte da Área de Políticas Públicas”, Souza (2003) sintetiza como elementos principais da política pública:

- a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que ele realmente faz;
- o envolvimento de diferentes atores governamentais e da sociedade (em seus diferentes níveis), formais e informais;
- a política pública é abrangente, não se limitando a leis e regras;
- é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- tem impactos de curto e, principalmente, de longo prazo.

Estes estudos dão ênfase para a análise do processo de tomada de decisão dos governos, buscando entender como e porquê os governos reconhecem que certos problemas devem ser enfrentados e solucionados e determinados atores devem participar do processo de formulação e deliberação da política pública. Buscarei entender como o governo escolheu temas, atores e uma metodologia para a elaboração do principal instrumento da política pública de planejamento e desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, e como as instâncias de participação influíram nos resultados obtidos.

Easton (1965) definiu política pública como um sistema, político - decisório, caracterizado por uma relação na qual a formulação da política (entrada) recebe a influência de partidos, mídia, grupos de interesse etc (ambiente) e conduz a um determinado resultado (saída). Este sistema pode ser assim representado:

**Esquema (1)**



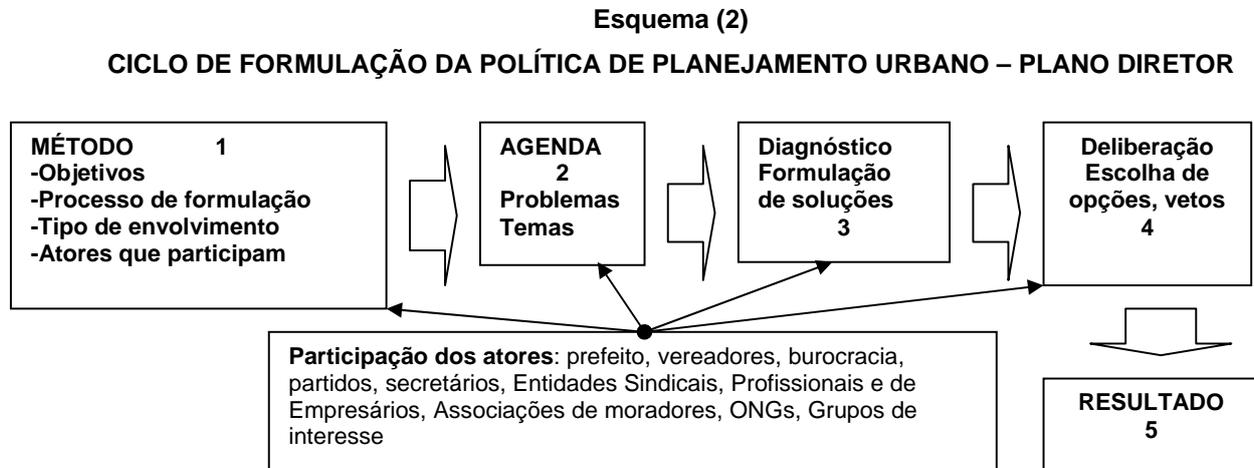
Segundo Souza, a política pública pode ser vista como “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios [...] definição da agenda, identificação de alternativas,

avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. (SOUZA, 2003, p.21-25) Para Frey (2000), “ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político - administrativo de resolução de problemas, o “policy cycle” acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases [...] podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político - administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”. Ele divide o agir público nas fases percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000, p.226).

## **2.2 O “Modelo” de análise do ciclo da política de planejamento urbano**

Combinando a definição de Easton de sistema político – decisório com a de ciclo deliberativo e processo político – administrativo de Souza e Frey, formado por vários estágios ou fases, teremos um “modelo” com uma entrada (formulação), que se desdobra em fases (agenda, identificação e escolha de opções, implementação e avaliação) que sofrem a influência de variados atores (ambiente) com diferentes capacidades de intervenção nas fases, e o resultado final (saída).

Ajustei a denominação das fases propostas por Souza e Frey ao meu objeto de estudo, a política de planejamento urbano, como apresentado no esquema 2. O sistema se caracterizaria por um ciclo que envolve a escolha do método (1) – que define os objetivos, o processo de formulação, o tipo de envolvimento dos atores e os atores que participam –, a definição da agenda (2) – na qual se definem os temas, os problemas –, o diagnóstico e formulação de soluções (3), a escolha de opções, os vetos – deliberação (4) – e o resultado (5).



A metodologia escolhida para a elaboração da política define o tipo de envolvimento dos atores que, como mostrarei mais adiante, pode variar da simples consulta à participação direta.

Utilizarei este “modelo” para verificar como os governos municipais de Porto Alegre formularam a política de planejamento urbano. Isto é, identificarei a metodologia escolhida para a elaboração da política, o tipo de envolvimento dos atores, os problemas ou temas que entraram na agenda e quais os atores que estiveram participando.

Klaus Frey (2000) apresenta os conceitos básicos para a análise de políticas públicas, destacando as contribuições das abordagens do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos utilizadas, principalmente, no âmbito da ciência política. São as categorias da *policy analysis* que diferenciam três dimensões da política: em primeiro lugar, a *polity*, que designa as instituições políticas e se refere à ordem do sistema político (delineada pelo sistema jurídico) e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; em segundo lugar, a *politics*, que se refere aos processos políticos, freqüentemente de caráter conflituoso e voltados à imposição de objetivos, conteúdos e decisões; por fim, a *policy*, que aborda os conteúdos da política.

A utilização das categorias analíticas, propostas pela *policy analysis*, em meu tema de análise, sugere que eu busque identificar e caracterizar alguns aspectos como: a estrutura político – administrativa, o estilo político das instituições ou redes que assumiram papel de destaque no processo de formulação da política de planejamento;

o processo político, com seus conflitos, os atores principais, os projetos políticos em disputa, o paradigma que orienta a ação dos atores e os temas que fizeram parte dos debates e das deliberações dos diferentes fóruns e instâncias que formularam a proposta do Plano Diretor.

O “modelo” utilizado na análise da formulação da política pública envolve aspectos do ciclo político, da estrutura administrativa e das instâncias e atores participantes e tomadores de decisão. Ele guia a busca pela identificação de elementos relevantes (temas, atores, estratégias, conflitos) e na explicação do papel que tiveram o grupo político eleito (e seus Partidos), a burocracia (que faz parte da estrutura administrativa) e os demais atores da sociedade civil na reavaliação e formulação da política de planejamento urbano.

O “modelo”, formulado a partir das contribuições de Souza (2003) e Frey (2000), orienta a “leitura” dos processos de formulação dos Planos Diretores de 1979 (1º PDDU) e 1999 (PDDUA) de Porto Alegre, nas questões da metodologia adotada (quem participou, como participou, quem deliberou em cada fase), os temas e problemas que “transitaram” durante o ciclo e as soluções formuladas. Buscarei verificar quais os resultados obtidos, as propostas que foram transformadas em lei e qual sua relação com os interesses dos atores que participaram.

Optei por um “modelo” de interpretação em que diferentes atores interferem na elaboração da política pública, isto é, uma perspectiva teórica que defende que o Estado, nas sociedades complexas, tem uma autonomia relativa e, portanto, é permeável a influências internas e externas (SCKOCPOL, 1984). Atores como as comunidades profissionais e os mediadores setoriais têm grande importância na produção e implementação das políticas setoriais (MARQUES, 1997), mas os atores da sociedade civil também podem influenciar na política pública, considerando o contexto de expectativa e mobilização pela ampliação da participação social analisado na Introdução. (SILVA, 1999, 2004)

A seguir, analisarei a bibliografia que aborda o tema da participação na política pública e no planejamento, buscando identificar as possíveis formas de participação dos atores no ciclo de construção da política de planejamento urbano.

### **2.3 Os atores e as diferentes propostas de participação no ciclo de formulação da política pública**

Os principais atores relacionados por Souza (2003) são: partidos políticos, redes sociais, grupos de interesse, mídia, coalizão de defesa, burocracia, instituições e comunidades profissionais. Ela destaca a burocracia como “um dos principais atores que implementam políticas públicas” e que, para Marques (1997), não é passiva, pois pode operar como um “ator administrativo” que impõe “vetos” às demandas apresentadas, gerar conflitos com outros setores do Estado ou da sociedade civil e que busca se organizar e especializar em torno da “representação do setor”.<sup>1</sup> (MARQUES, 1997, p. 81-83)

Os processos participativos introduzidos pela “Frente Popular”, como o planejamento participativo e o Orçamento Participativo, promoveram e viabilizaram a participação de outros atores como associações de moradores, empresários e ambientalistas, no ciclo de formulação da política de planejamento urbano? Qual foi o seu papel? Qual o comportamento da sociedade civil local, durante o ciclo de formulação do Plano Diretor?

O “modelo” aqui utilizado para a análise de como se deu a construção da política de planejamento urbano em Porto Alegre, nos períodos de 1976 a 1979 (1ºPDDU) e entre 1993 e 1999 (PDDUA), admite a participação de diferentes atores, tanto da sociedade política como da sociedade civil<sup>2</sup>, em todas as suas fases de construção (da elaboração da agenda até a aprovação pelo Legislativo e promulgação pelo Executivo), com diferentes graus de envolvimento e poder decisório.

A literatura consultada apresenta várias possibilidades de participação, caracterizadas como tipos e níveis de envolvimento dos atores.

Cortês (1996) examina como as diferentes teorias de Estado propõem a participação, como a literatura define os participantes, os tipos possíveis de

---

<sup>1</sup> A representação ou referencial setorial expressa as normas e os valores com relação ao setor e definem as abrangências temáticas e sociais de cada política pública. (MARQUES, 1997, p. 86).

<sup>2</sup>Sobre a sociedade civil e seus atores ver DAGNINO (2006, p. 21-34). Sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado ver DAGNINO (2006, p. 69-82).

participação e quais as origens da participação na agenda política recente. Baseada em Dunleavy e O’Leary (1987), Offe (1984) e Habbermas (1987) ela apresenta seis diferentes correntes de pensamento<sup>3</sup> sobre o papel do Estado e da participação na sociedade moderna. As idéias sobre como funciona a sociedade e o sistema político nas democracias liberais é que definem os conceitos de participação. Das seis correntes de pensamento, Cortês (1996) identifica “duas propostas básicas de intensificação da participação nas democracias liberais”. A primeira, defendida pelos teóricos da nova direita, defende a participação do consumidor de bens e serviços oferecidos, preferencialmente, por produtores e prestadores privados (os atores da participação, como consumidores, decidem dentro das regras do mercado). A segunda, defendida por uma parcela dos marxistas e neo-pluralistas, propõe a criação de mecanismos que ampliem “o direito dos cidadãos em influenciar o processo de decisão política” (cidadãos participando através de fóruns institucionalizados e tomando parte no processo político). (CORTÊS, 1996, p. 55)

Quanto às modalidades ou formas de participação, Cortês (1996) apresenta uma tipologia (tipo e grau) relacionada ao envolvimento dos atores e aos propósitos e atitudes das instituições<sup>4</sup>. Estas modalidades de participação variam desde a *consulta*, em que dirigentes buscam apenas a opinião dos grupos, mas não necessariamente a

<sup>3</sup> O **pluralismo**, que concebe o poder na sociedade distribuído entre “distintos grupos de interesse que competem entre si [e na qual] os grupos desfavorecidos poderiam estabelecer alianças e suplantar politicamente os que estivessem monopolizando os canais de decisão política” (não se necessitando, portanto, de canais alternativos de representação de interesses); a **teoria das elites**, para a qual as oligarquias sempre dominarão a vida política (para esta teoria a descentralização conduz ao surgimento das elites locais ou regionais ligadas às elites nacionais); a **nova direita**, que reconhece que os membros da sociedade pouco influem sobre seus líderes e recomenda a redução das dimensões do governo (que identificam com o Estado) e o fortalecimento do papel dos indivíduos e consumidores; o **marxismo clássico**, que considera o Estado como o “gerente” dos interesses da burguesia (a participação legitimaria a dominação capitalista); os **neo-marxistas**, que acreditam na participação dos trabalhadores “em fóruns institucionalizados como um espaço importante para a construção de um novo tipo de hegemonia política”; e o **neo-pluralismo**, para quem “o pouco controle dos cidadãos sobre o processo de decisão política (sobre a tecnocracia, governo, corporações e grupos profissionais) é uma das causas fundamentais dos problemas de representação de interesses nas democracias liberais” e que propõe como resposta para este problema “oferecer benefícios iguais, tornando um governo popular, ou seja, capaz de atender as necessidades populares”. (CORTÊS, 1996, p. 53-55)

<sup>4</sup> Quanto ao tipo de envolvimento, citando LEE e MILLS (1985, p. 129), destaca a **colaboração**, quando os envolvidos têm direitos iguais, responsabilidades e interesses mútuos; **participação**, quando os envolvidos têm poder igual para influenciar no resultado final; a **consulta**, em que os envolvidos são consultados e a instituição não tem o compromisso de seguir suas opiniões; e a **negociação**, que ocorre quando as partes envolvidas devem ceder para que se tenha sucesso no resultado. Quanto aos graus, apresenta a “tipologia clássica” de ARNSTEIN (1969) baseada nas intenções formais e disfarçadas dos governos e agências de desenvolvimento. São eles: a **manipulação** e a **terapia** como “**não – participação**” (as instituições buscam “curar” e “educar” os participantes); **informação e consulta** (o participante é ouvido e tem voz); **aplação** (que equivale à *consulta* de LEE e MILLS); **parceria** (o participante negocia com os detentores do poder), **delegação de poder e controle do cidadão** (participantes com poder de decisão e sobre os gestores). Quanto aos propósitos e atitudes das instituições ela cita a tipologia de HAM (1980, p. 223–224), que identifica a **negociação** (dirigentes procuram saber sobre as opiniões do grupo antes de tomar a decisão); a **consulta** (dirigentes buscam ativamente a opinião do grupo mas podem não levá-la em consideração); as **relações públicas** (buscam a opinião, mas não a consideram na tomada de decisão); e **articulação** (os participantes apresentam suas opiniões sem que a instituição os tenha procurado). Estas tipologias podem ser utilizadas para avaliar se a participação, no ciclo de formulação da política em estudo, resultou ou buscou “uma divisão real do poder” [...] “e controle dos cidadãos sobre determinado fórum político”. (CORTÊS, 1996, p. 57-59)

levam em consideração, até o outro extremo, da “participação”, na qual os atores envolvidos teriam poder igual para influenciar no resultado final. Esta tipologia de envolvimento e as possíveis atitudes das instituições orientam a análise e caracterização do tipo de envolvimento dos atores e das intenções do governo nos processos de construção da política de planejamento urbano, durante a formulação do 1º PDDU e do PDDUA. A investigação do objetivo do governo com a participação e o tipo de envolvimento ocorrido durante o processo de construção da política revelaria a sua intenção, ou não, de divisão do poder e a busca de um controle maior, dos cidadãos, sobre o ciclo de formulação da política de planejamento urbano.

### 2.3.1 A participação na concepção positivista de sociedade da elite local

Segundo Pesavento (1985), a influência do positivismo de Comte<sup>5</sup> sobre a elite gaúcha sempre foi muito importante. A concepção positivista desta elite resultou na formação de governos com “executivo forte e centralizado” e na busca da construção de uma sociedade que integra o povo pelo trabalho. (PESAVENTO, 1985, p. 63 - 89)

Borba (1998) também salienta a influência do positivismo sobre a elite governante

Porto Alegre, assim como o Rio Grande do Sul, desde o final do século XIX até os anos quarenta deste século, encontrou-se sobre a hegemonia política do

---

<sup>5</sup> Auguste Comte nasceu em Montpellier, França, a 19 de janeiro de 1798. Comte acreditava que uma nova concepção de mundo, a filosofia positiva, deveria substituir as filosofias teológicas e metafísicas (que correspondiam a estágios anteriores da evolução social) superando o estado em que se constituem “inteligências mal formadas” e “de maneira a satisfazer igualmente às exigências simultâneas da ordem e do progresso”. A filosofia positiva seria a única capaz de realizar o “nobre projeto de associação universal, que o catolicismo tinha, na Idade Média”. Comte acreditava que a preponderância da “vida industrial em nossa civilização moderna” favorece o desenvolvimento da “sã filosofia”, a filosofia positiva baseada na ciência, e a “renovação mental agora necessária à elite da Humanidade”. Comte afirma que “o progresso constitui, como a ordem, umas das duas condições fundamentais da civilização moderna”. Para ele as condições para o estabelecimento do “regime positivo” seriam uma “educação universal para regenerar o espírito científico” que se destinaria aos proletários e aos filósofos. Uma educação baseada no conhecimento científico, não teológico e nem metafísico, que convenientemente dirigida seria capaz de inspirar o gosto pelo trabalho prático, enobrecer o caráter, “adoçar suas conseqüências penosas” e conduzir a “uma sadia apreciação das diversas posições sociais”. (COMTE, Auguste. Os Pensadores. São Paulo. Abril Cultural. p 43-99. 1978)

Partido Republicano Rio-Grandense (PRR). Partido portador de uma ideologia política de inspiração positivista, suas proposições se refletiram de maneira muito profunda na prática político-administrativa dos governantes desta cidade. A idéia do planejamento fundado num conhecimento científico objetivo, de base empírica, visto como capaz de promover o bem estar e o progresso da sociedade humana e elaborado a partir do domínio exclusivo de especialistas, surgiu como uma materialização desta ideologia. (BORBA,1998)

A concepção positivista se apresenta na publicação da Prefeitura Municipal, de 1964, atribuindo ao planejamento urbano e ao Plano Diretor, através do conhecimento científico dos urbanistas e da liderança do Prefeito e secretários “à frente do povo”, a capacidade de ordenar o “progresso” da cidade e disciplinar seus atores, tanto os trabalhadores como os empresários. Para esta concepção do planejamento tradicional o “Plano Diretor [...] é o instrumento para os trabalhadores e os empresários constituírem uma cidade saudável. A eles é oferecido e é deles que se espera a colaboração e o conselho”.<sup>6</sup>

A elite política local tem dois grandes objetivos com a política de planejamento urbano: garantir o crescimento ordenado da cidade e integrar trabalhadores e empresários como *colaboradores* da política de planejamento. Esta concepção de sociedade e de cidade define e limita a participação e o papel dos atores da sociedade civil, sejam eles trabalhadores, empresários ou cidadãos, na formulação da política de planejamento urbano.

A grande preocupação da elite positivista com a educação, especialmente com as áreas de formação técnica, resultará na criação de Escolas de Ensino Superior relacionadas com a área das ciências “exatas”, que precederam as Escolas das áreas das ciências “humanas”, como a Escola Livre de Farmácia e Química Industrial e a Escola de Engenharia<sup>7</sup>. A crença da elite governante de que a liderança do Prefeito e seus secretários, com o conhecimento científico dos urbanistas, é capaz de ordenar o

---

<sup>6</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964, 1964, p. 5 - 12.

<sup>7</sup> No período de 1896 a 1910, foram fundadas escolas que hoje são reconhecidos alicerces da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em 1895 é criada a Escola Livre de Farmácia e Química Industrial, [...] Em 10 de agosto de 1896 é fundada a Escola de Engenharia (por um grupo de engenheiros militares da Escola Militar de Porto Alegre), com cinco cursos, entre eles o de Arquitetura, Hidráulica e Estradas e diplomando “Engenheiro Civil”. Em 1899, os cursos de Agronomia e de Veterinária. A Faculdade de Direito é criada em fevereiro de 1900, propiciando a constituição, em 1909, da Escola Técnica do Comércio, embrião da Faculdade de Ciências Econômicas. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 8)

“progresso” da cidade e disciplinar seus atores implica na centralização do governo, que apresenta o Plano para a sociedade, e na valorização do urbanismo, que define os critérios científicos para o desenvolvimento harmônico, em detrimento da participação da sociedade civil. Nesta concepção, a participação social na política de planejamento urbano se dá na forma de *colaboração* ao governo. Concepção que atribui ao governante e aos urbanistas a responsabilidade de formular a proposta “científica” de cidade e aos colaboradores a responsabilidade de contribuir, fundamentalmente, para a implementação da política. Os colaboradores não participam da formulação.

### 2.3.2 O pensamento tecnocrático, a burocracia estatal e os técnicos

Covre (1983) faz a análise do pensamento tecnocrático, no período 1964 a 1981, buscando explicar a persistência do Estado autoritário no Brasil. Ela identifica na ideologia pós-liberal, “que domina a sociedade capitalista, na fase monopolista, até os dias de hoje”, uma visão de mundo que tem como pivô organizador da sociedade a técnica e os intelectuais (burocracia, funcionários públicos, técnicos). Para o pensamento tecnocrático, são os intelectuais que devem dirigir a História com seu “saber” técnico isento e “expresso na formulação do planejamento” que visa “racionalizar” o processo histórico. Uma ideologia que teria Comte como um de seus precursores e Mannheim, Crozier e Galbraith como os principais responsáveis pelo seu desenvolvimento.

#### O positivismo

declara que uma sociedade ordenada e progressiva deve ser dirigida pelos que possuem espírito científico [...] uma tarefa dos técnicos ou administradores competentes. [...] Essa racionalidade em si é a tônica da ideologia pós-liberal [...] e tem o objetivo de desmobilizar, de criar “humanidades” pretensamente “incompetentes” e, em contextos como o do Brasil, [...] essa racionalidade sustenta formas em que a classe operária é apenas força de trabalho, [...] impossibilitada de ser agente político [...] que impede que se elabore a participação”. O dirigismo do pensamento planificador (segundo COVRE fundado por Mannheim) tem a intelectualidade como os “iluminadores do campo histórico para os homens políticos”, que encarnam os interesses do todo social. (COVRE, 1983, p. 296-308)

Nesta perspectiva de análise, o pensamento tecnocrático representa a atualização do positivismo para o contexto da sociedade do capitalismo monopolista, dando um papel central, na formulação do planejamento da sociedade, aos intelectuais, os “iluminadores” dos homens políticos que, em nosso tema de análise, são os planejadores urbanos. A eles (homens que possuem espírito científico) cabe “interpretar” os problemas e propor as melhores soluções para todos que vivem na cidade.

Os governos do planejamento tradicional assumiram esta concepção tecnocrática, restringindo a participação social ao cumprimento do que foi elaborado e decidido pelo governante e seus urbanistas. Neste aspecto, a abordagem de Covre (1983) se articula com a teoria do agente – principal, citada por Souza (2003). A burocracia e os intelectuais são o agente e atuam como os “iluminadores” dos homens políticos eleitos (o principal) no ciclo de formulação da política de planejamento urbano.

Esta característica do Estado autoritário no Brasil, o pensamento tecnocrático, ainda se manifesta no contexto dos anos 90, como sugerem as análises de Fedozzi, citado por Borba (1998), sobre a burocracia da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre

[...] operava com uma concepção de fundo e uma metodologia do tipo normativo - determinista, bastante comum na estrutura burocrática do Estado, onde o elemento político não é um dado endógeno do planejamento, onde, portanto, o conflito, a existência de vários sujeitos disputando seus projetos na sociedade, não é incorporado ao planejamento. *Para o planejamento tradicional (normativo) o 'sujeito' planeja para um 'objeto'. O sujeito, no caso é o Estado, e o objeto é a realidade econômico-social ou urbana.* O primeiro, pode controlar o segundo, e como ele está sobre a realidade ou fora dela, o planejamento ganha fortes contornos de um projeto primado pela racionalidade técnica, onde o conflito, a incerteza dependente da capacidade das forças de gerar dinamicamente viabilidade para seus projetos numa realidade complexa e contraditória, não é incorporada pelo processo de planejamento” (FEDOZZI, 1992: 2, grifos meus). (BORBA, 1998, p. 13, capítulo 4)

Ao analisar a gênese do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Fedozzi afirma que, desde o início do governo (1989), quando vinha sendo elaborado o Programa de Ação do Governo (PAG) coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), dominava

a lógica tradicional, seccionada e normativa da estrutura burocrática do Estado” que faltava “um método de planejamento participativo capaz de compatibilizar a análise das proposições básicas da AP e a hierarquização das demandas apontadas pelas comunidades [...]” A proposta do governo de adotar “uma nova sistemática no planejamento governamental, [...] gerou fortes conflitos com o corpo técnico que vinha coordenando a elaboração do Plano de Governo na SPM”. (FEDOZZI, 2000, p. 81 -102)

Para os atores que partilham deste pensamento tecnocrático - normativo o “sujeito” é o Estado. A ele cabe planejar o espaço urbano, segundo os preceitos da racionalidade técnica da ciência urbanística, e apresentar uma proposta de Plano para o “objeto”, a sociedade civil e a cidadania, que devem tomar conhecimento e colaborar para sua implementação.

Urbanistas, planejadores e estudiosos da política pública apontam um outro ator, com características peculiares, cuja participação é fundamental durante o ciclo de formulação da política de planejamento urbano, em contextos onde o governo reconhece a existência de interesses conflitantes, aceitando-os como característica do processo de formulação da política: são os “técnicos mediadores de interesses conflitantes” que desempenhariam o papel de mediadores entre as demandas do mercado, do Estado e da comunidade.

A necessidade deste tipo de técnico surge quando se adota uma proposta metodológica de participação que entende que “o conflito de interesses dificulta, mas não impede a construção de consensos sociais e políticos”, que “a explicitação e administração desse conflito, bem como o demorado processo de construção de consensos<sup>8</sup>, é um desafio constante”, inerente ao processo de planejamento, e que o conflito predomina nas tentativas de interação entre os principais atores envolvidos em processos participativos. O técnico mediador de interesses conflitantes seria o agente do ciclo de formulação da política de planejamento urbano com “capacidades” para mediar conflitos e produzir soluções consensuadas a partir da delegação recebida do governo e dos segmentos da sociedade que participam da elaboração da política.

---

<sup>8</sup> A criação de consenso é “a única forma em que interesses convergentes de sujeitos interagentes podem partilhar objetivos e assim ‘construir poder’, visando atuar com eficácia na realização de seus objetivos”. (ROCHA, Carlos V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: Stengel, M. et al. Políticas públicas de apoio sócio-familiar. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2001. p 7-42)

## Um ator que

pode fazer circular as informações corretas sobre as possibilidades de modificação do espaço urbano, seja na realização integral ou parcial de cada plano ou projeto” e viabilizar “a construção de uma “ponte” entre o conhecimento da população local e o conhecimento técnico para a produção e gestão do espaço urbano”.(MURTA, 2005, p. 1 - 5)

Marques também destaca a importância dos “mediadores setoriais” que cumpririam também uma função intelectual no interior do setor, no “sentido gramsciano do termo”, buscando “estabelecer um campo normativo próprio” e que “podem estar no interior do Estado ou fora dele” (MARQUES,1997, p. 86). Souza (2003) reforça a importância de se considerar o papel da burocracia que “é um dos principais atores que implementam políticas públicas”, como vem sendo estudado pela teoria da escolha racional.

Durante a formulação do PDDUA e do 1º PDDU, se fez sentir “a lógica tradicional e normativa da estrutura burocrática do Estado”? O pensamento tecnocrático se manifestou durante o ciclo de formulação da política? Ele impôs uma metodologia que inibiu ou obstaculizou a participação social?

### 2.3.3 O movimento comunitário dos bairros e vilas de Porto Alegre: uma rede organizativa

Silva (1999), analisando a pesquisa<sup>9</sup>, realizada com participantes do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em 1998, conclui que existe uma rede organizativa formada por “centenas de lideranças comunitárias dos bairros e vilas de Porto Alegre” que “se mobilizam, reúnem, discutem, demandam, propõem, cobram, criticam, pressionam e apóiam, legitimando e dinamizando uma experiência de democratização da gestão pública”. Para Silva (1999) “um dos pilares fundamentais do OP [...] é uma

---

<sup>9</sup> Pesquisa realizada pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE) e pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em que foram entrevistados 1039 participantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

rede associativa formada por lideranças de comunidades populares da cidade”. Uma rede que “dissemina” a informação entre os participantes, que mobiliza e dá vitalidade à participação nos bairros e vilas da cidade. O autor destaca que em torno de 21% dos eleitos no OP tem experiência em participação anterior aos governos da “Administração Popular”, o que revelaria uma tradição organizativa e mobilizatória destas lideranças que precede os governos da “Frente Popular”. Por outro lado, os dados também revelam que aproximadamente 50% dos eleitos no OP passaram a participar de entidades, associações, grupos ou comissões depois de 1989, primeiro ano do governo da “Frente Popular”, o que significaria a potencialização, pelo OP, desta tradição organizativa e mobilizatória existente na sociedade civil local. (SILVA, 1999, p. 191 - 224)

Em outro artigo, Silva (2004) analisa a sociedade civil de dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Gravataí e Sapucaia do Sul). Suas análises apontam para diferenças importantes na capacidade organizativa e mobilizatória das entidades comunitárias, em relação à sociedade civil porto-alegrense, que repercutem na sua relação com o governo municipal. Segundo o autor, “nos casos dos municípios de Gravataí e Sapucaia do Sul, [...] o que se observa é que os atores da sociedade civil tendem a assumir uma posição de obstáculo às iniciativas de democratização da gestão municipal (expressa empiricamente, nestes casos, pela introdução do Orçamento Participativo, a partir de 1997, em Gravataí), inserindo-se de maneira ativa na reprodução das estruturas e práticas políticas tradicionais, como as relações de clientelismo do governo municipal com os setores populares. Suas práticas limitaram-se, em grande medida, à apresentação de demandas pontuais através de contatos pessoais com políticos e governantes, sem a existência de formas de atuação mais conflitivas baseadas em ações coletivas. Em ambos municípios, as elites políticas tradicionais utilizam estratégias de reprodução no poder que estão centradas em vínculos clientelistas com a população local, especialmente os setores populares”. (SILVA, 2004, p. 1 - 23)

As análises de Silva sobre a organização dos setores populares nestes três municípios confirmam tanto a importância de atores da sociedade civil, organizados e mobilizados autonomamente, como de governos locais decididos a criar espaços

democráticos de gestão. Os atores da sociedade civil são fundamentais para construir demandas e dar visibilidade aos problemas da sociedade (especialmente os setores populares tradicionalmente excluídos da formulação das políticas públicas) enquanto que os governantes locais são imprescindíveis para estruturar espaços de participação e os instrumentos que viabilizam a implementação das políticas públicas.

Estas conclusões são fundamentais para análise do ciclo de formulação das políticas públicas, pois a característica do contexto social (as especificidades da sociedade civil local) pode explicar o porque da obtenção de diferentes resultados comparativamente a outros contextos. As características da sociedade civil e da sociedade política local (movimentos sociais e elites políticas) configuram as possibilidades de construção de uma política pública seja nos aspectos da participação (quem participa e como participa) seja nos conteúdos da política (temas e problemas priorizados). Resultados estes que podem vir a contemplar os interesses dos grupos sociais tradicionalmente excluídos ou simplesmente a “integrá-los” em políticas e processos de negociação assistencialistas e clientelistas.

A “rede organizativa” formada por “centenas de lideranças comunitárias dos bairros e vilas de Porto Alegre”, mobilizadora e dinamizadora da exitosa experiência do Orçamento Participativo, também esteve presente nos debates e na formulação de propostas para o Plano Diretor? Qual foi o impacto da sua participação? Quais os resultados obtidos no projeto de lei aprovado pela Câmara de Vereadores? Estes resultados incluíram as demandas dos setores populares representados no OP no Plano Diretor e democratizaram o ciclo de formulação da política de planejamento urbano?

## 2.4 A relação entre a metodologia e a participação dos atores

A participação, segundo os planejadores, também se diferencia de acordo com o método de planejamento escolhido.

Gandin (2001) identifica as idéias centrais que caracterizam o planejamento no gerenciamento de Qualidade Total, no Planejamento Estratégico e no Planejamento Participativo. São elas, respectivamente, qualidade, missão e participação. O Planejamento Estratégico teria como propósito último buscar a afirmação no mercado. O Gerenciamento da Qualidade Total buscaria a resolução de problemas de produção e de mercado e a satisfação do cliente. O Planejamento Participativo seria o único a assumir uma visão que

avança para questões mais amplas e complexas, como a de ver como se contribui para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto, num pé de igualdade fundamental, mas com a contribuição própria de cada um, por todos os que participam da instituição, grupo ou movimento ou, mesmo, de uma cidade, de um estado e de uma nação. [...] esta perspectiva inclui distribuição do poder e a possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer. [...] combatendo a noção de neutralidade, e buscando como se pode contribuir para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto por todos os que participam da instituição, grupo ou movimento”.(GANDIN, 2001, p. 81-95)

Os governos teriam como possibilidades de escolha metodologias que priorizam:

- a qualidade da gestão (eficiência e eficácia na prestação dos serviços);
- um melhor posicionamento da administração local num contexto de disputa por investimentos e mercados;
- a participação ativa dos atores da sociedade civil visando a construção da cidadania;
- ou uma combinação destas metodologias.

Gandin (2001) identifica os níveis em que a participação pode ser exercida. A participação não dependeria apenas da vontade política dos governantes e da capacidade de luta dos movimentos sociais. Ela necessitaria de instrumentos que organizem a participação social no ciclo de formulação da política pública. Ele identifica três níveis possíveis de participação.

O primeiro nível é o da colaboração, o mais freqüente na prática concreta hoje. Neste a “autoridade” chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma “autoridade” decidiu como proposta. O que este nível de participação propicia é que as pessoas trabalhem com vigor, sem discutir quais os benefícios que advirão deste trabalho e quem deles vai se apropriar.

No segundo, o “chefe” leva algumas questões a um grande plenário ou a alguns grupos e manda que todos decidam. Em geral, são decididos aspectos menores e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa. Para o autor seria uma manifestação precária de democracia direta. No terceiro nível de participação, embora muito pouco freqüente, ocorre a construção em conjunto. Se constitui “um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas idéias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado”. Neste nível “as estruturas existentes normalmente dificultam esse tipo de participação, mesmo quando as pessoas, inclusive os governantes e os chefes, a desejem.” (GANDIN, 2001, p. 81-95)

O terceiro nível de participação, construção em conjunto, é caracterizado por Gandin como o mais democrático dos três tipos identificados. Ele envolve os atores em um processo coletivo de construção de soluções e de “novos horizontes”, no qual todos “crescem juntos”.

A metodologia escolhida pelo governo para formular a política de planejamento urbano define qual a participação dos atores, se a simples consulta, a colaboração ou o envolvimento direto, e o objetivo deste envolvimento que pode ser a busca de legitimidade, a qualificação dos serviços ou transformação da realidade social. A participação nas modalidades de consulta e colaboração pode ocorrer através de entrevistas, pesquisas de opinião, reuniões e seminários, mas sem um compromisso dos responsáveis pela política de considerar estas sugestões como “insumos” que influenciarão no resultado final do ciclo da política. No planejamento participativo, a participação direta (que pode ocorrer em todas as fases do ciclo) propõe que os atores explicitem diferenças, conflitos e potencialidades, que apresentem as especificidades

das situações. Esta tem por objetivo encontrar soluções que reduzam as desigualdades, aumentem os “ganhos” com os acordos coletivos e qualifiquem os atores do processo. Uma construção em conjunto que qualificaria a política pública e transformaria a realidade social das cidades brasileiras, caracterizadas pela desigualdade.

#### 2.4.1 Planejamento urbano participativo: características e objetivo

Segundo planejadores e urbanistas críticos do processo de planejamento tradicional, a participação no planejamento participativo se diferenciaria da participação no planejamento tecnocrático e da participação no planejamento estratégico. Seria diferente tanto no tipo de envolvimento dos atores quanto nos objetivos da participação. O planejamento tecnocrático propõe um envolvimento indireto dos atores da sociedade civil, principalmente através de estatísticas e dados obtidos via pesquisas e consultas. A participação no planejamento participativo buscaria envolver os atores no desenvolvimento de conceitos, modelos, técnicas, instrumentos para definir “as coisas certas” a fazer, “[...] para a construção da sociedade; [...] para a construção de novos horizontes”, diferenciando-se das outras modalidades de planejamento, o Gerenciamento da Qualidade Total e o Planejamento Estratégico, que não se proporiam a “romper” com o paradigma do mercado.” (GANDIN, 2001, p. 81-95)

Gandin (2001) relaciona o surgimento do Planejamento Participativo a uma “análise situacional que vê uma sociedade organizada de forma injusta, [...] que se caracteriza pela falta de participação”. Falta de participação apontada pela maioria das correntes teóricas analisadas por Cortês (1996). Murta (2005), arquiteta e urbanista, afirma que “no Brasil, o significado da participação popular no processo de planejamento e gestão da cidade sempre pareceu distante do seu sentido real. O acesso ao planejamento das transformações da própria comunidade sempre foi desejo, [...] Na insatisfação explicitada de diferentes formas, ficava latente o impulso participativo no processo de planejamento”. (MURTA, 2005, p. 1 - 5) Este novo método

de planejamento teria como principal objetivo a resolução de dois tipos de problemas sociais: o da injustiça, ou desigualdade social, e o da insatisfação com a participação propiciada pelas democracias contemporâneas. (GANDIN, 2001; CORTÊS, 1996)

O Governo local (a Prefeitura), ao utilizar o Planejamento Participativo como método de envolvimento dos atores, ampliaria os propósitos da participação social, o leque de atores e os temas da agenda da política pública em construção. Esta decisão resultaria da sua crença (e intenção) na possibilidade de que o planejamento participativo (que não se restringiria mais à burocracia, ao governo e à comunidade técnica especializada), incorporando diretamente os atores da sociedade civil, poderia organizar um novo “arranjo” capaz de transformar a prática e as idéias de diferentes atores envolvidos. E, através de novos instrumentos, obter melhores soluções para os problemas sociais e de organização da cidade. O governo, ao assumir esta perspectiva, adotaria um novo método que melhor se ajusta para a resolução de problemas, como o da redução das desigualdades sociais, a integração de setores populares (com demandas na habitação, infra-estrutura urbana, etc) e sua incorporação no processo de construção da política de planejamento urbano. No planejamento participativo os atores, como associações de moradores, participariam direta e ativamente na identificação dos problemas, na escolha de soluções e na definição do “como fazer”, por exemplo, na questão da habitação de interesse social que envolve a busca de padrões diferenciados de construção e organização do espaço urbano.

#### 2.4.2 A Metodologia do planejamento participativo

A construção em conjunto, o nível de participação caracterizado por Gandin como o mais democrático, dependeria de processos que incluem trabalho individual, trabalho em pequenos grupos e plenárias para encaminhamentos, para que se possa chegar ao “pensamento coletivo”, e que buscam valorizar o crescimento do coletivo e pessoal, isto é, uma metodologia específica<sup>10</sup>. (GANDIN, 2001, p. 81-95)

A metodologia do planejamento participativo incorporaria instrumentos através dos quais os atores buscariam explicitar sua percepção e juízo da realidade (problemas, necessidades, desafios e esperanças), suas visões e opções de homem e sociedade, procurariam identificar a distância entre a realidade e o ideal desejado e entre a realidade e a prática dos atores envolvidos. Nesta metodologia, teriam como objetivo principal a formulação de propostas para a transformação da realidade existente, através de ações, novos comportamentos, atitudes, normas e rotinas. O trabalho individual, em pequenos grupos, seminários e plenárias valorizam a participação direta dos atores e não a sua participação através de representação ou de dados estatísticos, buscando explicitar as necessidades e os interesses dos diferentes e desiguais atores da sociedade civil, trazendo mais elementos da realidade político – social aos “técnicos mediadores” e formuladores, favorecendo a construção de soluções que respeitem as diferenças e melhor se ajustem às especificidades das situações.

O planejamento participativo, assim definido, servirá como um referencial para analisar se os governos da “Frente Popular” assumiram uma metodologia semelhante

---

<sup>10</sup> Gandin apresenta como elementos fundamentais da metodologia do planejamento participativo:

- a identificação de como o grupo percebe a realidade global (problemas, desafios e esperanças);
- a identificação da utopia social do grupo (opções sobre o homem e sobre a sociedade) e sua utopia instrumental (opções em relação ao campo de ação e à instituição, grupo ou movimento);
- a identificação do juízo que o grupo faz da sua realidade, em confronto com o ideal traçado para seu fazer;
- “desenhar” o Diagnóstico (identificação das necessidades);
- descrever a realidade e a prática específicas da instituição, grupo ou movimento que se está planejando;
- formular propostas concretas para a transformação da realidade existente através de ações, novos comportamentos, atitudes, normas e rotinas, diminuindo a diferença entre ideal e o real.

no Cidade Constituinte, para a formulação da política de planejamento urbano. Isto indicaria a intenção do governo em viabilizar a participação social para a *construção conjunta* (técnicos, agentes políticos e representantes da sociedade civil) de soluções e propostas, e que identificarei como a forma, ou nível, mais democrático de participação.

O ciclo de construção da política de planejamento urbano, considerando as diferentes metodologias (que implicam em diferentes modalidades de envolvimento dos atores e objetivam chegar a diferentes resultados) pode ser representada, por uma seqüência de eventos nos quais os atores (técnicos, políticos e da sociedade), interagindo segundo a metodologia escolhida, produziram soluções parciais até o resultado final (aprovação no Legislativo e promulgação pelo Executivo) que seria implementado por uma burocracia formalmente encarregada desta função.

## 2.5 O ciclo do planejamento urbano, a cidade e os interesses da sociedade

O planejamento urbano e o Plano Diretor têm a cidade como tema privilegiado de estudo e de intervenção. A cidade tem sua dinâmica e seus atores. Neste aspecto, é importante buscar identificar os possíveis grupos de interesse que podem “entrar em cena” no processo de formulação da política de planejamento da cidade.

A geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos faz uma reflexão sobre o que é a cidade e como ela pode ser apreendida

A cidade enquanto produto histórico e social tem relações com a sociedade em seu conjunto, com seus elementos constitutivos, e com sua história. [...] ela vai se transformando à medida que a sociedade como um todo se modifica. [...] É produto de lutas e um lugar de encontro. É **cidade** do capital e do cidadão. [...] **é o produto de lutas, do embate entre o que é bom para o capital e o que é bom para a sociedade** [...] “cidade enquanto espaço de reprodução do capital [...] fundamentado numa complexa divisão espacial do trabalho, [...] tem em vista o processo de acumulação”. (CARLOS, 1992, p. 67-81, grifos meus)

## Para Junior

o “objeto” do Plano Diretor, a cidade, “nos remete ao vislumbamento do conturbado, contraditório e complementar cotidiano urbano. [...] cenário de tensões e diversidades, materializado no espaço urbano”. Esta produção e construção espacial são um **mosaico de interesses** [...] e cuja expressão física, [...] se faz através das obras arquitetônicas, infra - estruturas concebidas e desenhos que se formam para estruturar a vida humana, deixa transparecer as correlações de forças dos seus agentes. (JÚNIOR, 2004, p.15-28, grifos meus)

Murta, ao analisar o processo de planejamento e gestão da cidade, afirma que “a diversidade de interesses dos atores existentes no mercado, no Estado, na burocracia e na comunidade, [...] faz como que o conflito predomine nas tentativas de interação”. (MURTA, 2005, p. 2)

Das análises de Murta (2005) e Carlos (1992) é possível identificar quatro grupos de interesse que podem atuar no processo de formulação da política de planejamento urbano. São eles: os interesses do mercado (ou do capital em Carlos), da sociedade (em Carlos), do governo e do Estado. Os interesses do capital (por exemplo: o mercado imobiliário, a construção civil etc.) tendem a priorizar temas como a regulação do uso do solo e das construções, do parcelamento, do zoneamento e do sistema viário. Temas que se relacionam com o valor dos lotes e das edificações. Os interesses da sociedade relacionam-se com o acesso à moradia, educação, saúde, lazer e cultura, e o direito aos bens e serviços existentes na cidade. O Estado tradicionalmente se interessa na constituição de uma legislação urbana que garanta o funcionamento da cidade e seu ordenamento. Ao governo interessa a busca de legitimidade diante dos diferentes atores sociais.

A política de planejamento urbano e o Plano Diretor relacionam-se com estes tipos de interesse que podem vir a operar como grupos de interesse durante o processo de formulação da política. A política urbana pode priorizar um ou outro grupo de interesse. A análise dos temas incorporados na Lei do Plano Diretor permite que se

identifique à qual destes grupos eles se relacionam e se foram priorizados os interesses dos grupos sociais excluídos dos direitos de cidadania<sup>11</sup>.

## **2.6 O processo de planejamento urbano local: o planejamento tradicional, os ciclos da política urbana e o planejamento participativo**

A seguir farei uma rápida análise da bibliografia que tem estudado a política de planejamento urbano em Porto Alegre, buscando identificar as características gerais do processo e seus ciclos.

O Planejamento urbano, praticado em Porto Alegre, já conta com um conjunto razoável de estudos, como os de Fedozzi (2001, 2000b), Borba (1998), Nygaard (1998), Krafta (1994, 1993) e Rovatti (1990a, b) que permitem fazer um levantamento das principais características dos ciclos de planejamento da cidade. A bibliografia analisa, entre outras questões, as concepções que nortearam os Planos Diretores de Porto Alegre, os métodos utilizados na sua formulação e quais as características da burocracia do planejamento urbano, até finais da década de oitenta.

Nygaard (1998), ao fazer a análise dos Planos de Porto Alegre desde os primeiros estudos (Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, 1914), passando pelo Plano Diretor de 1959, até o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU), de 1979, conclui que “o que houve foi uma continuidade [...]. Os conceitos foram sendo atualizados, os métodos, as equipes, etc. [...]”. As doutrinas dos primeiros Planos teriam se mantido e interagido com as novas, resultando no 1º PDDU. Este Plano Diretor teria como fundamento “três campos doutrinários”: o positivismo com sua ideologia cientificista e concepção de participação, o urbanismo modernista com as idéias de Le

---

<sup>11</sup> Para Fedozzi (2000c, d) a esfera pública no Brasil foi incapaz de produzir uma cidadania como a descrita por Marshall. Temos em nossas cidades uma não – cidadania. Marshall (1967) analisa a formação histórica da cidadania na Inglaterra, que se desenvolve na cidade e se aproxima da idéia de liberdade. Ele descreve o conceito de cidadania como tendo três componentes: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis (direito de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de propriedade, à justiça e ao trabalho) surgiram primeiro, no século XVIII, os direitos políticos surgiram no século XIX (direito de votar e ser votado) e, finalmente, no século XX, os direitos sociais (bem – estar econômico, segurança, educação, saúde) (p. 66 – 73).

Corbusier e os métodos e normas do planejamento definido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

De acordo com Nygaard, temos, em Porto Alegre, Planos Diretores de inspiração positivista, modernistas e que utilizam o método do planejamento centralizado. Estas concepções e métodos teriam vigorado até o momento em que inicia a reformulação do 1º PDDU, quando foram substituídos por um novo paradigma, que orientou a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) durante as gestões da “Frente Popular”.

As análises de Rovatti (1990b), Krafta (1993), Borba (1998) e Fedozzi (2000b) e, principalmente, Nygaard (1998) sugerem que o processo de planejamento seja dividido em dois períodos: o primeiro, denominado pelos urbanistas e planejadores de normativo ou tradicional, que inicia com os estudos encomendados pelo Executivo Municipal em 1914 e vai até o início da década de 90. O segundo, que inicia na segunda gestão da “Frente Popular”, que se propôs à reformulação do 1º PDDU e tem sido denominado de planejamento participativo.

Teríamos, então, o processo de planejamento urbano normativo ou tradicional e o participativo. A formulação do 1º PDDU faria parte do processo de planejamento normativo, ou tradicional, e a do PDDUA do processo participativo.

O processo de planejamento urbano tradicional caracterizou-se ainda por ciclos que serão descritos no capítulo III.

## **2.7 Os elementos que caracterizam e diferenciam os ciclos da política de planejamento urbano**

As reflexões e análises apresentadas pelos teóricos das políticas públicas, pelos urbanistas e planejadores sugerem que os ciclos da política de planejamento urbano se diferenciariam pela escolha da metodologia adotada no processo de sua formulação. A metodologia define:

- 1) os objetivos colocados pelo governo;

- 2) as idéias e concepções que orientam os atores, principalmente os governamentais;
- 3) quais os atores que irão participar;
- 4) qual o tipo de envolvimento dos atores: se apenas consulta, colaboração ou participação direta nas fases da escolha da metodologia, seleção dos temas que entram na agenda, identificação dos problemas, formulação e seleção das soluções;
- 5) perfil da burocracia “acionada” para a identificação dos problemas e formulação das soluções;
- 6) como se dá a formulação das soluções aos problemas;
- 7) como se seleciona as propostas e elabora o projeto de lei;
- 8) como se delibera sobre o projeto de lei.

### **3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO TRADICIONAL EM PORTO ALEGRE: DO PLANEJAMENTO MODERNISTA AO 1º PDDU**

Como visto no Capítulo 2, as análises de urbanistas e planejadores orientam as investigações do processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre para dois grandes períodos. O primeiro, denominado por eles de normativo ou tradicional, e o segundo de planejamento participativo. O primeiro iniciando com os estudos de 1914 e o segundo durante a segunda gestão da “Frente Popular”, em 1993. Fazem parte do processo de planejamento urbano tradicional a elaboração e a reavaliação do Plano Diretor de 59 (e suas atualizações da década de 60) e a formulação do 1º PDDU. Já a reavaliação do 1º PDDU e formulação do PDDUA fazem parte do processo participativo.

Processos que investigarei buscando caracterizar e identificar diferenças nas metodologias adotadas para a reavaliação do antigo Plano Diretor e a formulação do novo Plano.

Nos primeiros anos do século XX, dominou, na política de planejamento, a realização de melhorias e obras urbanas, a indução e consolidação de sociabilidades “modernas” para os espaços da cidade e o “arrasamento” dos velhos e tradicionais lugares e moradias do centro da cidade. Período em que o governo, o Intendente municipal e os vereadores decidem sobre as questões urbanas e o projeto de cidade, sem a participação da sociedade, e a burocracia estatal está voltada para o controle social e das obras urbanas, sem as funções de realização de estudos e da formulação da política urbana.

Um novo ciclo se constituiu entre a década de 30 e o final da década de 50. Ele se caracterizou pela iniciativa do governo de realizar inúmeros estudos sobre a cidade, pela incorporação das quatro funções urbanas (habitação, trabalho, lazer e circulação) ao planejamento, pela criação na administração municipal de um corpo técnico responsável pelo planejamento urbano, pela criação do Conselho do Plano Diretor, em

1939, e pela introdução do Plano Diretor como instrumento da política de planejamento urbano.

O terceiro ciclo iniciou durante a década de 70, em um contexto em que domina o pensamento tecnocrático Covre (1983) e o planejamento centralizado Borba (1998). Caracterizou-se pela criação de conselhos municipais, em 1971, como “órgãos de cooperação governamental, com a finalidade de auxiliar a Administração [...]” (PMPA, 1979. p. 23), e criação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), em 1975. Ele se consolidou com a aprovação do 1º PDDU que incorporou aos temas do Plano de 59, a idéia de sistema municipal de planejamento, deu maior consistência para a concepção de cidade como “unidade funcional” que “deve crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes”, aprimorou o controle e regramento sobre os setores privados e, pela primeira vez, introduziu a participação comunitária no Conselho do Plano Diretor.

Passo agora a analisar as características principais de cada um dos três ciclos do processo de planejamento tradicional, buscando identificar os elementos que dominaram a formulação da política urbana em cada um dos momentos.

### **3.1 O ciclo do planejamento modernista**

No final do século XIX, o desenvolvimento capitalista acelera o crescimento do antigo núcleo urbano, provocando a diversificação de suas atividades e o desenvolvimento de suas relações com a economia colonial trazendo novos problemas para os governantes da capital da Província.

Após a Revolução Farroupilha, [...] os muros tornam-se desnecessários e começam a surgir os primeiros loteamentos particulares isolados que irão se constituir em arraiais São Manoel, Menino Deus, [...] o aparecimento da grande indústria, a implantação de estradas de ferro e os efeitos da colonização de extensas áreas ao norte do Estado, [...] A cidade colonial [...] desprovida de ligações adequadas com as áreas de expansão. [...] Não há redes de esgotos, tratamento d'água, nem pavimentação. [...] Com o agravamento dos problemas urbanos surgem as primeiras tentativas de planificação da cidade (1914). [...] o desenvolvimento se torna mais vertiginoso e complexo, acentuando-se sobremaneira as contradições entre a estrutura da velha cidade colonial com as necessidades da moderna Capital. O comércio ocupa quase toda a área da

zona central, onde as construções elevadas se tornam cada vez mais freqüentes. [...] Desenvolve-se o transporte mecanizado e aumenta o volume de tráfego de veículos. As atividades industriais e as residenciais mesclam-se, localizando-se umas e outras muitas vezes em locais inadequados, impedindo uma organização racional. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. 1964. p. 16)

A cidade integra-se ao desenvolvimento da economia colonial gaúcha que, no início, abastece Porto Alegre e, a partir de 1870, o centro do país. (PESAVENTO, 1985). O governo do estado passa a preocupar-se com obras viárias e os meios de transporte.

[...] de Porto Alegre saíram duas linhas férreas em direção à região das colônias, uma passando por Novo Hamburgo em 1876, e outra chegando até Santa Maria, em 1884. [...] os imigrantes, em suas pequenas propriedades passaram a desenvolver uma atividade diversificada, tanto agrícola como de criação, cuja produção era escoada por Porto Alegre. (PROPUR/UFRGS, 1991)

Nos primeiros anos do século XX, os governos locais buscaram dar conta do crescimento urbano provocado pelo desenvolvimento capitalista. Realizaram melhorias, ordenaram o espaço urbano e introduziram novas tecnologias, buscando construir um projeto de cidade que se referencia nos pressupostos da modernidade. Uma modernidade apresentada por Monteiro (1995) que utiliza as citações do Diário de Notícias de 1925-28 para descrever o “ambiente da época”. O governo e as elites locais buscam construir uma cidade que se “espelha” nos grandes centros urbanos e que seja capaz de acompanhar o que acontece em São Paulo e nas metrópoles do Prata.

A administração do governo Otávio Rocha (1924-28) orientou-se por uma concepção de “cidade vitrine” com espaços e construções que buscam garantir à elite um estilo de vida da *belle époque*, tendo por inspiração Paris, Londres e Nova York. O governo priorizou a construção de avenidas largas e iluminadas, praças e jardins e o controle das construções na área central. Construiu “obras-monumento” que simbolizam a modernidade e que impõe um novo estilo de vida, que tem o *footing* e o automóvel como grandes símbolos. (MONTEIRO, 1995, p. 113 - 143)

Esta concepção de cidade levou o governo a priorizar a realização de “obras-monumento” e o controle das construções na região central da cidade, em detrimento das obras relacionadas ao abastecimento de água, ao esgoto e energia elétrica para o

conjunto da população. Em 1925, a Diretoria de Higiene “interdita fontes e poços com suspeitas de estarem transmitindo a febre tifóide”, os arrabaldes continuavam utilizando Asseio Público para a remoção dos “cubos de despejo” ou “fossas móveis” [e] enfrentavam a irregularidade deste serviço” e o “serviço de energia elétrica em Porto Alegre era caótico”. (MONTEIRO, 1995) Segundo o Diário de Notícias de 1925, citado por Monteiro (1995), “era necessário deixar obras suntuárias de lado e tratar das necessidades ‘inadiáveis’”.

Ao assumir este projeto de cidade, o governo priorizou a introdução de inovações trazidas pelo desenvolvimento do capitalismo nos grandes centros urbanos, entrando em conflito com os velhos espaços e estilos de vida da cidade colonial. A modernidade assumida pelo governo “impôs” o “arrasamento” de espaços tradicionais como a Praça XV de Novembro, os cortiços e casas de madeira. (MONTEIRO, 1995) Uma prática dos governos locais que é antiga, como se constata nas Atas da Câmara Municipal de Porto Alegre dos anos de 1866 e 1875, em que os vereadores “autorizam a demolição de cortiços, independente de haver sessões na Câmara”, entre outras tantas iniciativas consideradas organizadoras do centro da cidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CATÁLOGO DAS ATAS DA CÂMARA DE VEREADORES, 2001, p. 20 - 255)

A demolição dos antigos espaços e o controle das construções no centro da cidade, para dar lugar ao estilo de vida moderno, expulsou tanto as manifestações culturais como as habitações populares para os arrabaldes. Como a festa de São João (a tradicional festa do Divino), que passou da antiga Praça da Matriz para a periferia da cidade, a permissão de apenas construções com mais de três andares no centro e a reforma fiscal que aumenta o imposto predial dos cortiços, estalagens e casas térreas. (MONTEIRO, 1995)

Os instrumentos adotados pelo governo de Otávio Rocha para a organização do espaço urbano moderno (tributação maior para cortiços, proibição de construções populares no centro e prioridade para “obras-monumento”, entre outros) correspondem a um projeto de “cidade da elite” que prioriza o centro, com melhor infra-estrutura para os bancos, o grande comércio, os belos palacetes particulares e o estilo de vida

moderno, e joga para a periferia a população mais pobre, com problemas nos serviços básicos como água, esgoto e energia elétrica. (MONTEIRO,1995)

O governo atua como representante das elites econômicas e sociais e tem como seu grande objetivo realizar um projeto de cidade “moderna” que incorpore tanto os novos setores sociais emergentes, os comerciantes enriquecidos da “zona colonial”, como os proprietários rurais que, “com maior frequência passaram a residir em Porto Alegre”, e que seja capaz de resolver a crise de hegemonia do PRR. (MONTEIRO,1995)

A Intendência Municipal tinha, em janeiro de 1894, a seguinte estrutura organizacional: o Intendente, o Diretor Geral e sete Seções que cuidavam dos serviços municipais. A Seção de Polícia era responsável pela segurança pública e os dados sobre a população. A Seção de Estatística pelos registros municipais (arrecadação dos impostos, multas, rendas). A Seção de Higiene e Assistência Pública pelo asseio de praças e ruas, estabelecimentos públicos e particulares, inspeção de gêneros alimentícios, casas de caridade, hospitais, asilos e cemitérios. A Seção de Engenharia pelos melhoramentos materiais, estudos, plantas e orçamentos, execução, fiscalização e conservação de todas as construções municipais, alinhamentos, construções particulares, iluminação pública, indústria, agricultura, comércio. Existiam ainda a Seção de Tesouraria e Pagadoria, a Seção de Contabilidade e a Seção de Contencioso.<sup>1</sup>

As elites governantes locais priorizaram a estruturação de “núcleos burocráticos” voltados para a cobrança e arrecadação de impostos, para o policiamento e controle da população, a vigilância sobre a saúde pública e o controle e ordenamento das obras urbanas. Não se constituíram, por exemplo, núcleos formais encarregados de estudos visando o planejamento da cidade.

---

<sup>1</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1979, p. 187.

A Seção de Engenharia, núcleo inicial da burocracia profissionalizada mais relacionada ao urbanismo, foi encarregada de cuidar de estudos e execução das obras urbanas. Não tinha a função de organizar informações para propor e formular propostas para o planejamento da cidade, como a moderna burocracia do planejamento urbano.<sup>2</sup>

No final do século XIX, a organização e o controle do espaço urbano ainda é realizada pela Câmara Municipal. As demandas são apresentadas pelos proprietários de chácaras, proprietários de comércio e indústria e pelos representantes dos órgãos da Intendência à Câmara de Vereadores que tem a responsabilidade de analisar e aprovar as solicitações. Como relata o Catálogo de Atas da Câmara.

[Os vereadores] Recebem ofício do Chefe de Polícia perguntando quais os lugares designados para os despejos públicos. [...] Recebem requerimento de proprietários de fábrica de fundição e construção de máquinas nesta Cidade pedindo um terreno do logradouro público do Caminho Novo. [...] Recebem de um Cidadão proposta e planta para um matadouro público [...] Indeferem o requerimento de um Cidadão que pedia para conservar aberto até as 11 horas da noite sua casa de bilhar na Rua do Paraíso. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CATÁLOGO DAS ATAS DA CÂMARA DE VEREADORES, 2001, p. 25, 26, 28)

A Câmara de Vereadores também constitui Comissões para se assessorar tecnicamente e tomar decisão sobre temas mais complexos e nomeia inspetores distritais que fiscalizam a aplicação das leis.

[Os vereadores] Recebem ofício do Chefe de Polícia pedindo que a Câmara declare quem são as pessoas ou inspetores dos três distritos da Capital. [...] Recebem ofício da Comissão de salubridade do 2º Distrito da Capital informando sobre seus trabalhos durante a epidemia [de cólera]. [...] Nomeiam uma comissão especial para auxiliar a Presidência da Câmara na direção da fiscalização dos consertos na Cidade. [...] Recebem da Comissão de Obras e Melhoramentos Materiais, parecer sobre as propostas apresentadas à Câmara para construção de matadouros públicos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CATÁLOGO DAS ATAS DA CÂMARA DE VEREADORES, 2001, p. 41, 43, 51, 55)

---

<sup>2</sup> É importante destacar que, se o planejamento urbano tem hoje os arquitetos como seus principais representantes, foi somente "Em 5 de Agosto de 1930, em Belo Horizonte"[que] é criada a primeira instituição de ensino superior brasileira dedicada exclusivamente ao aprendizado da arquitetura". E que "Em 1944, o 1º Congresso Brasileiro de Arquitetos recomenda a criação de faculdades de arquitetura independentes das escolas de engenharia e artes". [Só] "em 1955 é diplomada a primeira turma do Curso de Urbanismo da UFRGS." (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2002, p. 7 – 29) Havia entre os governantes uma preferência pela "criação da Escola de Engenharia, com sua orientação científica e tecnológica", [que] não desagradou aos republicanos, pois respondia ao postulado positivista favorável ao caráter técnico - profissional da educação. Embora o ensino superior oficial fosse admitido com restrições pelo Governo do Estado, havia certo interesse pela formação de quadros das profissões verdadeiramente "úteis".(UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 17)

Nesta época, o legislador autorizava a realização de obras pela Intendência, tinha recursos para executar obras e tomar iniciativas para o ordenamento da cidade, que nas décadas seguintes se tornarão atribuições do Executivo.

Os vereadores decidiam sobre o ordenamento urbano, criando comissões de assessoramento, propondo políticas e ações aos técnicos da Intendência, nomeando fiscais, desempenhando o papel mais importante na formulação da política urbana no final do século XIX e início do século XX. A participação da sociedade nos assuntos urbanos ocorria, principalmente, através de requerimentos encaminhados à Câmara de Vereadores para julgamento em suas audiências através das suas representações constituídas, como Comissões técnicas e de fiscalização, dos inspetores distritais ou pelo encaminhamento a uma das Seções da Intendência Municipal, que encaminhavam ao Legislativo para apreciação.

O período que vai do final do século XIX e percorre parte da primeira metade do século XX se caracterizou pelo poder do Intendente e dos vereadores, que representam o governo e a sociedade no processo de ordenamento e controle das questões urbanas, e na implementação de um projeto de cidade moderna para a elite. Não existia um corpo técnico com relativa autonomia.

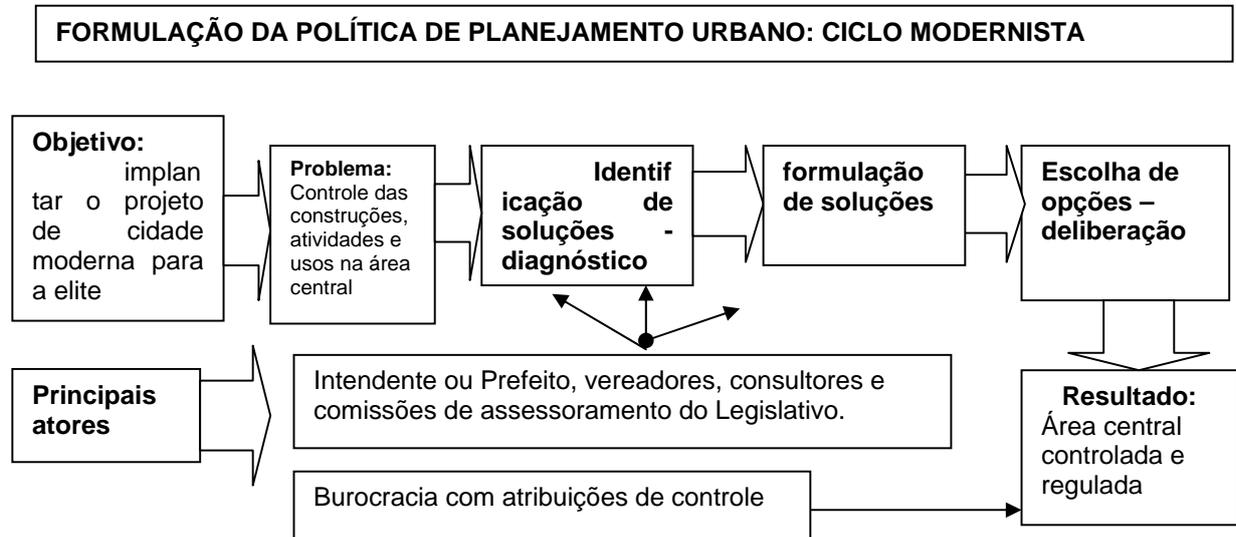
As preocupações da elite regional com a construção de um projeto de cidade moderna, com a formação técnica,<sup>3</sup> prioritariamente para áreas como a da engenharia, e o controle social, levaram os governos locais a estruturar uma organização estatal voltada para a implantação de “obras-monumento”, inspiradas nos grandes centros urbanos, a priorizar o ordenamento e controle das construções e atividades, especialmente na área central, e controle da população.

O esquema (3) resume as principais características do ciclo modernista.

---

3 Segundo PESAVENTO (1985), a influência do positivismo de Comte sobre a elite gaúcha sempre foi muito importante. A preocupação da elite regional com a educação, especialmente com as áreas de formação técnica, resultará na criação de Escolas de Ensino Superior relacionadas com a área das ciências “exatas” que precederam as Escolas da área das ciências “humanas”.

## ESQUEMA (3)



### 3.2 O ciclo do primeiro Plano Diretor de Porto Alegre (1959)

Um novo ciclo se esboçou durante a década de 30, e se consolidou no final da década de 50, com a elaboração do primeiro Plano Diretor de 1959. Ele se caracterizou pela elaboração de inúmeros estudos sobre a cidade, por urbanistas locais e consultores contratados. Estudos que evoluíram de projetos de melhoramentos urbanos para diagnósticos sobre a cidade, passando a incorporar como temas de planejamento urbano as quatro funções urbanas: habitação, trabalho, lazer e circulação, e que visaram a elaboração de um Plano Diretor. Estudos como os do urbanista Arnaldo Gladosch, contratado em 1938, para elaborar um Plano Diretor para Porto Alegre; de Edvaldo Paiva, que em 1942 elabora o "Expediente Urbano de Porto Alegre" com uma radiografia da cidade; de Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro que, sob a inspiração da Carta de Atenas, em junho de 1951, organizaram um anteprojeto que fixa as normas a serem seguidas pelas quatro funções urbanas (um esquema de zoneamento com áreas divididas em unidades de habitação, industriais e comerciais), o esquema viário radioconcêntrico, espaços verdes e órgãos culturais; e, finalmente, o anteprojeto do

Plano Diretor organizado pelo professor Edvaldo Paiva em 1954. Este último dará “as bases do Plano Diretor de 1959”.

No contexto internacional os urbanistas apresentavam diagnósticos, reflexões e recomendações sobre as cidades, como as apresentadas no IV Congresso de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas em 1933, que estabeleceu princípios para o urbanismo. Princípios que aparecem na Carta publicada em 1941 na França, cuja redação é atribuída a Le Corbusier, e que buscam orientar o planejamento da cidade, considerando seus aspectos econômicos, sociais, políticos e administrativos. Nesta publicação se destacou a preocupação com a dinâmica “perturbadora” do desenvolvimento industrial e o caos urbano presente nas cidades. Definiu-se a cidade como “unidade funcional” que “deverá crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes” e recomendou-se que “o interesse privado se subordinará ao interesse coletivo”.<sup>4</sup>

Neste segundo ciclo, a Prefeitura Municipal passou a contar com um corpo técnico de profissionais responsável pela aplicação da política de planejamento urbano. O objetivo dos governos foi cada vez mais estudar as causas dos problemas urbanos, como “o incremento anual de sua indústria”, o “dramático crescimento de sua população marginal”, e propor o “remédio capaz de curá-los”, utilizando uma metodologia científica. O sistema viário foi o tema prioritário. Mas apareceram outros como as áreas verdes e zoneamento das atividades que, para o governo, tinham menor importância devido à “impossibilidade financeira do município” e “pela falta de estudos e informações sobre o espaço urbano”.<sup>5</sup>

Foi apenas em meados da década de 50 que o governo iniciou a estruturação de uma burocracia estatal voltada para a elaboração de propostas que passaram a incorporar o tema do zoneamento de atividades ao planejamento da cidade.

Este urbanista [Gladosch] não chegou a concluir seu trabalho, cuja complementação indispensável ficou a cargo de repartições municipais insuficientemente preparadas para a tarefa e sufocadas pela rotina burocrática. [...] A partir de 1954 foi reorganizada a Divisão de Urbanismo, que recebeu o

---

<sup>4</sup>Le Corbusier. Carta de Atenas. Belo Horizonte. UFMG. Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura, 1964. 111p.

<sup>5</sup>Mensagem do Plano de 1961. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PLANO DIRETOR 1954–1964.

concurso de diversos urbanistas e arquitetos. Esta equipe [...] organizou o projeto de lei do zoneamento e os projetos urbanísticos para extensa parte da zona urbana que foram, finalmente, transformados em lei (que tomou o número 2046), em 30 de dezembro de 1959. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964)

A tradição dos governos locais de buscar fora soluções para os problemas urbanos, através da contratação de estudos externos de consultores, atrasou a constituição de uma equipe técnica com a função de planejar o espaço urbano. Inicialmente buscou-se constituir uma burocracia estatal voltada para o controle social e urbano e não para a produção e análise de informações sobre a cidade e formulação de propostas para o desenvolvimento urbano.

Esta carência é destacada pelo governo Célio Marques Fernandes

A falta de elementos informativos que poderiam ser fornecidos pela pesquisa urbana e que seriam indispensáveis a um urbanista estranho à cidade, determinou a atitude indecisa que se verifica através dos quatro estudos então elaborados. [...] É prevista uma malha de radiais e perimetrais [...] as primeiras proposições para a travessia a sêco do Guaíba. [...] aterro da Praia de Belas é bastante formalista com intenções monumentais e irá influenciar o projeto oficial posteriormente feito pela então Diretoria de Urbanismo [...]. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p 19)

Para Borba, “a partir da formulação do pré - plano por Demétrio Ribeiro e por Edvaldo Paiva e mais especificamente com o processo de elaboração do Plano Diretor de 1959, começou a se formar em Porto Alegre uma geração de urbanistas que permaneceu até a década de oitenta [...]” (BORBA, 1998)

O processo de planejamento urbano de Porto Alegre evoluiu deixando de ser uma função do Legislativo e passando para a responsabilidade do Executivo. Inicialmente contrataram-se arquitetos consultores e, posteriormente, criou-se uma estrutura na Divisão de Urbanismo da Secretaria de Obras. O crescimento e a complexificação da cidade passou a exigir um corpo técnico especializado para a formulação da política de planejamento urbano. No início as demandas podiam ser “julgadas” e aprovadas pelos vereadores e pelas Comissões organizadas para avaliar os casos mais engenhosos. O surgimento dos veículos automotores, a diversificação da indústria, do comércio e serviços e o crescimento da população aumentaram a complexidade das funções urbanas e dos problemas da cidade, tornando cada vez

mais necessário a formação de uma burocracia permanente. A falta de uma burocracia autônoma, formada por técnicos especialistas nas diferentes áreas relativas à política urbana, dificultou e restringiu o trabalho dos primeiros planejadores urbanos e, muito provavelmente, a tomada de decisão sobre as melhores soluções aos problemas colocados pela urbanização acelerada da década de 50.

O processo de planejamento passou a exigir um corpo técnico dedicado ao planejamento urbano. O governo tinha dificuldade em tomar decisões sobre as questões urbanas utilizando práticas tradicionais, como a contratação de consultores externos, a criação de comissões transitórias e estudos isolados sobre a cidade.

O crescimento da cidade incorporou novos temas na agenda do planejamento urbano. Durante a cidade colonial, dominaram temas como os usos dos espaços públicos, a localização de atividades, abertura de vias e loteamentos. Na virada do século XIX até meados do século XX, época de rápido desenvolvimento urbano – industrial do país, surgiram os temas da tipologia e morfologia urbana, da criação e organização de um sistema viário e do zoneamento urbano.<sup>6</sup>

O planejamento passou a incorporar temas que tem como típicos formuladores e propositores os profissionais especializados da ciência urbanística (arquitetos, engenheiros, técnicos em planejamento), a exigir um sistema de informações sobre a cidade a ser planejada, a estruturação de unidades de estudos e planejamento, normas técnicas para orientar as atividades das unidades executoras e fiscalizadoras (como o Código de Obras que é de 1959). O processo de planejamento passou a demandar uma estrutura administrativa capaz de coordenar uma burocracia profissionalizada que tivesse como responsabilidade a realização sistemática de estudos, a implementação das ações de planejamento e a aplicação e atualização da legislação urbana. Uma estrutura que passou a receber aporte técnico para conduzir o processo do planejamento urbano.

A lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959, instituiu o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, após as primeiras “tentativas de planificação” de 1914, 1935, 1939-50,

---

<sup>6</sup> É importante destacar que, conforme a pesquisa tipológica do período 1930 a 1955, portanto antes do 1º Plano Diretor de 1959 ter sido aprovado, já existiam, principalmente no centro histórico da cidade, grandes prédios como o Edifício União, City Hotel, Palácio do Comércio, Mesbla, sede IAP dos Bancários e IPASE. É também deste período o IAPI, um bairro operário, e a Vila dos Comerciantes. Não existiam os recuos de jardim e apenas “em alguns casos no bairro Petrópolis se observam recuos de 3 metros”.(PINTO et al., 1985) Os profissionais do urbanismo consideram temas muito importantes para o planejamento urbano a morfologia urbana, o planejamento das vias e os usos que se deve dar ao solo urbano.

1951 e 1954. O primeiro Plano Diretor da cidade só foi aprovado após um longo período de 45 anos (1914 a 1959) de estudos, anteprojetos, planos e projetos, coleta e sistematização de dados sobre a cidade e estruturação de um corpo técnico de profissionais na Prefeitura Municipal.

Borba (1998), citando Nygaard, destaca que

o Plano Diretor de 1959 pode ser considerado “como o resultado maior de todo um esforço intelectual iniciado em fins da década de 30, realizado por profissionais que mantiveram, ao longo de todos estes anos, as mesmas idéias básicas, os mesmos princípios e propósitos, e a mesma concepção de Plano Diretor. À testa deste grupo de profissionais esteve o urbanista Paiva (...). Desta forma, o *Plano Diretor de 1959*, o primeiro plano legalmente constituído em Porto Alegre, representou um marco de grande importância para o planejamento da cidade (...)”. (NYGAARD, 1995: 99-100, grifos no original)

O governo do Prefeito Célio Marques Fernandes publicou, em 1964, Mensagem à Lei do Plano Diretor de 1961, em que “resgata” o histórico da formação da cidade colonial, todo o esforço das “tentativas de planificação” da cidade, desde os primeiros estudos em 1914 (Plano Geral de Melhoramentos), a pesquisa urbana realizada, os planos (Ilhota, Praia de Belas, Perimetral), a Lei do Plano e Leis Complementares.

Nas palavras do Prefeito Célio Marques Fernandes

Um Plano é a diagnose e a terapêutica. Estuda as causas dos problemas e propõe o remédio capaz de curá-los. (Mensagem do Plano de 1961. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PLANO DIRETOR 1954–1964)

Na opinião do então Secretário da SMOV, arquiteto Alceu de Lima Dutra

o crescimento da sua população, o incremento anual de sua indústria mais o dramático crescimento de sua população marginal [...] precisam ser superados cientificamente. (Mensagem do Plano de 1961. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PLANO DIRETOR 1954–1964)

Em várias passagens da mensagem aparece a frustração com o resultado obtido, com destaque para a “preocupação viária”, para os recuos de alinhamento ou “soluções impregnadas de um formalismo ultrapassado”, em detrimento de uma concepção integral, e a aposta do governo no planejamento científico.

Estes governos acreditavam que a metodologia científica apontaria as soluções capazes de enfrentar a dinâmica “perturbadora” do desenvolvimento industrial e o caos urbano apontados pela Carta de Atenas de Le Corbusier. O Plano Diretor foi apresentado como o novo instrumento adequado para resolver os problemas urbanos.

O Plano Diretor de 1959 propôs normas que orientam e controlam a construção da cidade. Este controle se dá através de normas para a construção dos prédios e dos usos permitidos em cada zona da cidade. No Art. 2º a Prefeitura passa a exigir recuos de alinhamento, os usos possíveis para os prédios, a sua altura, o número de pavimentos e a área que a edificação pode ocupar no terreno. O Art. 13º exige garagens para prédios residenciais “com mais de doze metros de testada” e orienta sobre edifícios de garagens. Os Art. 6º e 7º dão ao Executivo o direito a desapropriações e ao loteamento para garantir a abertura de vias previstas no Plano. Os Art. 37º, 38º e 47º definem, respectivamente, os índices de aproveitamento (relação entre a área máxima total da construção e a área do terreno), as percentagens de ocupação (relação entre a máxima projeção horizontal do prédio e a área do terreno) e as alturas máximas.

O Plano de 1959 seguiu a tradição das décadas anteriores priorizando a regulação e o controle sobre as construções e as atividades no território da cidade. O Plano criou regras que buscam controlar a construção da cidade, impondo condições aos setores privados ligados à construção civil e proprietários de imóveis, e incorporou parte das recomendações da Carta de Atenas, procurando organizar a cidade quanto aos aspectos da mobilidade urbana, habitabilidade e a sua paisagem.

Neste primeiro Plano, a cidade abrangia apenas uma parte da área total do município de Porto Alegre e foi delimitada pelo Guaíba e pelo contorno formado pelas vias Av. Sertório, Dom Pedro, Carlos Gomes, Salvador França, Aparício Borges até a Av. Icaraí junto ao novo Hipódromo (Art. 19). A cidade foi dividida em zonas que definem quais são os usos permitidos: uso residencial, industrial ou comercial. Esta região do município passou a ter regras (um “zoneamento”) que dizem quais atividades são permitidas em cada zona, onde se podem instalar templos, hotéis, restaurantes, padarias, pequenas indústrias, bibliotecas, escolas, residências individuais e coletivas,

hospitais etc. Cada zona desta região tem definidos recuos de alinhamento, a altura, o número de pavimentos e a área que a edificação pode ocupar no terreno.

No início dos anos 50 surgiu a preocupação com a “densidade excessiva no Centro” que resultou na fixação de regras construtivas que “limitam as alturas, exigem recuos laterais e criam índices máximos, antes inexistentes, além de exigências de áreas públicas como praças e escolas”. (PMPA, SPM, 1986)

Neste aspecto o Plano de 1959 também seguiu a tradição de priorizar a regulação e o controle sobre a área central do município.

O modelo de cidade proposto por esta lei (Anexo 2), durante o governo Tristão Sucupira Viana, previu para o centro histórico da cidade e seu entorno: uma área residencial privilegiada para profissionais liberais, funcionários públicos e uma elite cultural, um centro político, financeiro e comercial. Para as demais regiões da cidade propôs uma área portuária, uma área tipicamente industrial, três grandes áreas que combinam pequenas indústrias com uso residencial e áreas tipicamente residenciais.

Através deste modelo de cidade, os governos buscarão controlar e ordenar a instalação de atividades comerciais, industriais e residenciais, tentando evitar, por exemplo, “indústrias perigosas ou nocivas” e incômodos gerados pela localização de atividades incompatíveis com a moradia. Buscaram, ainda, criar e garantir condições consideradas ideais para as funções do centro político e financeiro,<sup>7</sup> um sistema viário que conecte este centro às demais regiões, área para o funcionamento e expansão do porto, espaços privilegiados de moradia para setores sociais de maior renda, como o bairro Praia de Belas, e bairros para os trabalhadores junto a pequenas indústrias.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> “No início dos anos 50, os homens públicos verificaram que [...] os antigos prédios de dois e três pavimentos seriam todos demolidos e outros levantados em seu lugar, gerando uma densidade excessiva no Centro. [...] Plano Diretor de 1959 fixou regras construtivas [que] limitavam alturas, exigiam recuos laterais e criavam índices máximos antes inexistentes”, além de exigências de áreas públicas como praças e escolas. (PMPA, 1986)

<sup>8</sup> A Lei nº 1.966, de 14 de julho de 1959, anterior ao Plano Diretor, já regulamenta o padrão de ocupação no “novo bairro residencial da Praia de Belas”: o uso, a altura e a taxa de ocupação dos lotes. O artigo 3º prevê que “somente será permitida, no Bairro da Praia de Belas, a construção de prédios metálicos ou de alvenaria.” O art. 23, parágrafo único, diz que “as áreas de recuo deverão receber e manter o tratamento paisagístico projetado pelos órgãos competentes da Prefeitura, e seus proprietários são obrigados à execução e manutenção.” Neste período, existiam os projetos da Avenida Perimetral, um grande anel coletor de tráfego no contorno do centro congestionado, o “novo Centro Comercial”, com grandes prédios, um grande teatro municipal, o centro administrativo estadual, novas sedes para o Executivo e o Legislativo municipal e um terminal de passageiros rodo – ferroviário. O projeto do bairro Praia de Belas paisagístico projetado pelos órgãos competentes da Prefeitura, e seus proprietários são obrigados à execução e manutenção. Os grandes prédios, o Teatro Municipal, grandes espaços abertos, o túnel ao longo da Avenida Perimetral e o “projeto do Praia de Belas”, projetado para ser “um bairro residencial padrão” (que acompanham a lei 2330 que modificou o Plano de 1959) propõem a construção de um centro urbano “vacionado” para o exercício das funções de uma grande metrópole com qualidade de vida para os moradores ali residentes. A Lei nº 2.434, de 25 de outubro de 1962, destina área para a localização do Centro Administrativo Estadual e permite a construção de prédios de mais de 64 metros de altura. O governo busca implementar um modelo de cidade que tem no centro histórico e no novo bairro Praia de Belas a sua centralidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964, p. 64)

O processo de planejamento urbano, nas décadas de 30, 40 e 50, caracterizou-se pela iniciativa dos governos de tentar produzir uma opinião entre as elites locais sobre a necessidade da criação de um instrumento capaz de resolver os problemas urbanos emergentes e ordenar o crescimento futuro da cidade. Inicialmente o processo de planejamento referenciou-se na concepção positivista e na visão modernista de cidade. Posteriormente, passou a incorporar os conceitos e as recomendações da ciência urbanística, como as unidades funcionais e a morfologia. Este período introduziu o Plano Diretor como instrumento privilegiado para o planejamento urbano. Este Plano será aperfeiçoado, durante a década de 60, com a aprovação de novas leis como a que institui o “Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor de Porto Alegre”, de 21 de dezembro de 1961.

Na década de 60, o Plano Diretor tornou-se o novo instrumento de planejamento urbano, tendo como elementos operacionais básicos um modelo que define regras para ordenamento e controle das edificações, dos usos que se faz do território urbano, das funções de cada região da cidade; um fundo de financiamento; uma burocracia encarregada de sua aplicação; e uma instância de participação consultiva, o Conselho do Plano Diretor.

Neste período, a metodologia escolhida para a formulação da política de planejamento priorizou atores representantes da elite local que participam visando o aperfeiçoamento do modelo de cidade proposto pelo governo. A burocracia do planejamento urbano é pouco expressiva e tem pouca autonomia diante do governo. Este recorreu à contratação de consultores para a formulação de propostas e soluções aos problemas da cidade. O Legislativo perdeu a importância que tinha no final do século XIX, destacando-se apenas no momento da aprovação da Lei.

As iniciativas do Executivo de formular o Plano Diretor e incorporá-lo no processo de planejamento urbano gerou conflitos com o Legislativo que já tinha a tradição de instância política que definia o que se podia fazer, ou não, no território da cidade.

Face aos protestos generalizados a Câmara Municipal resolveu criar uma “Comissão Revisora do Plano Diretor” encarregada de coordenar os pontos esparsos e proporcionar a transformação em Lei do Plano da Cidade. A Comissão concluiu seu trabalho em 1950. Este não passou ainda de um traçado viário, que não abrangia todo o município e nunca foi transformado em lei. Neste estudo são definitivamente perdidas todas as concepções teóricas do

trabalho de Gladosch e a cidade volta a ficar sem uma planificação de conjunto. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p. 23 - 25)

A evolução do processo de planejamento, ao demandar a atividade permanente dos profissionais especializados da ciência urbanística, um sistema de informações, unidades de estudos e planejamento e normas técnicas passou a exigir uma nova estrutura do Estado, deslocando esta atividade do Legislativo para o Executivo. A criação “precoce” do Conselho do Plano Diretor, ainda em 1939, muito provavelmente, tenha sido uma iniciativa do Executivo em busca de legitimidade social, nas disputas com o Legislativo e, ao mesmo tempo, uma tentativa de consolidar, entre a elite local, uma proposta de projeto de cidade.

O Conselho do Plano Diretor foi instalado em 3 de março de 1939, pelo prefeito José Loureiro da Silva, como uma comissão de caráter consultivo

para a qual apelarei nas horas difíceis de minha administração, no que concerne ao bem-estar da coletividade porto-alegrense". Dizia, ainda, que a necessidade de criá-lo havia surgido da própria natureza do problema de urbanização e que queria contar "com a colaboração de todos os homens que convivem, têm inteligência, cultura e amem a sua cidade". Era para os 16 membros do Conselho, representantes da indústria, do comércio, médicos sanitaristas, proprietários e engenheiros, que urbanistas, como Arnaldo Gladosch, contratado para elaborar o Plano Diretor, faziam apresentações dos estudos urbanos que subsidiariam a elaboração do Plano de Porto Alegre. Dez sessões foram realizadas em forma de debate, durante um período de cinco anos. A última reunião foi realizada em 21 de outubro de 1942. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PROCEMPA. 2005)

O Conselho do Plano Diretor foi instalado 20 anos antes da aprovação do Plano de 1959. Inicialmente, participaram do Conselho as seguintes entidades: Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial de Porto Alegre, Rotary Club, Associação Rio-Grandense de Imprensa (ARI), Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), Secretaria de Obras Públicas, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina, Viação Férrea do Rio Grande do Sul, Inspetoria Federal de Estradas e 3ª Região Militar.

A concepção positivista dos governos da época, que tinham por modelo um Estado centralizado e a idéia de que a elite é que deve pensar e formular a política

pública, indica sua intenção de criar uma instância de legitimação e não de ampliação da participação social, visando a democratização do processo.

O governo municipal criou uma instância consultiva, o Conselho, com representantes da elite empresarial, intelectual e das esferas de governo estadual e federal, sem representação comunitária. Ele contratou renomados consultores urbanistas buscando construir um projeto de cidade e legitimar-se, diante do Legislativo e da sociedade, como coordenador e executor do planejamento urbano. Somente em 11 de junho de 1955 (16 anos após sua criação), através da Lei nº 1413, é que foram definidas as competências do Conselho do Plano Diretor. A ele caberia “promover a elaboração do Plano Diretor da cidade tomando por base o traçado e zoneamento urbano, as disposições legais e os projetos já existentes, promover os estudos necessários ao Plano, aprovar ou rejeitar os planos destes estudos e elaborar um anteprojeto de Código de Obras”. A participação do Conselho no Plano Diretor passa a ser prevista na Lei de criação do Plano de 1959, nas disposições gerais, artigo 57, que diz: “modificações de traçado, necessárias ao aprimoramento do Plano, [...] que não modifiquem a estruturação geral do Projeto e suas disposições de ordem legal, poderão ser introduzidas [...] mediante decisão do Conselho do Plano Diretor, homologada pelo Prefeito Municipal”. (Lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959)

O Conselho podia opinar desde que não alterasse o modelo proposto pelo Plano, que já define o que pode ser construído, como deve ser construído e a localização das atividades. Trata-se de uma participação que pode contribuir para o aperfeiçoamento do Plano, apresentando estudos e recomendações ao Prefeito, mas que não tem autonomia para alterar o modelo de cidade nele contido.

O Conselho foi vinculado à Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras e passou a ser composto por 11 membros. No momento em que o Conselho teve suas competências definidas em lei, ele tornou-se majoritariamente governamental (7 representantes do município e do estado), 4 de entidades de classe, não havendo representantes comunitários ou de bairro.<sup>9</sup> Participaram deste Conselho: Departamento de Obras, Departamento de Água e Esgotos, Departamento da Fazenda, Assessor Engenheiro (membros natos do município), dois funcionários municipais (indicados pelo

---

<sup>9</sup> A alteração na composição do CMPD deveria se dar a cada dois anos.

Prefeito), Departamento Estadual de Estatística, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI), Sociedade de Agronomia e Sociedade de Engenharia. A atividade dos conselheiros foi considerada de relevância para o município, podendo estes receber retribuição financeira.

A função do Conselho do Plano Diretor, no processo de planejamento, muda radicalmente em meados da década de 50. Ele deixa de ser uma instância na qual a elite local é consultada e ouvida para opinar sobre os planos urbanos do governo. Tornou-se um colegiado que agregava entidades profissionais ligadas ao urbanismo e que tinha a predominância de representantes do governo. O Conselho recebeu a incumbência de promover a elaboração do Plano Diretor da cidade, tomando por base as disposições legais e os projetos já existentes. Entidades representantes do comércio, indústria e do setor imobiliário deixaram de fazer parte do Conselho.

Esta mudança ocorreu em um período em que o governo estruturava uma burocracia para o planejamento urbano (reorganização da Divisão de Urbanismo em 1954) e diplomava-se a primeira turma de urbanistas locais, no Curso de Urbanismo da UFRGS, em 1955.

As mudanças promovidas, pela Lei de 1961 e posteriores (até 1975)<sup>10</sup>, no Plano de 1959, apenas incorporaram “aperfeiçoamentos” no sistema viário, na tipologia das construções, na morfologia urbana, no zoneamento das atividades, na criação de fundo

---

<sup>10</sup> A Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, alterou o primeiro Plano Diretor de 59. Os temas que constam da lei são os mesmos do Plano de 59. Regulamenta a altura dos prédios na Avenida Perimetral, se introduz um maior detalhamento nos índices de aproveitamento, introduzindo-se recuos para ajardinamento e de fundos e a possibilidade de prédios com “pilotis” (áreas cobertas de uso coletivo). A participação da sociedade é prevista através do Conselho do Plano Diretor, nos artigos 24, 83 e 84.

A Lei nº 2.321, de 21 de dezembro de 1961, institui o fundo Especial para a execução do Plano Diretor de Porto Alegre, com recursos da Taxa de Urbanização e do Imposto de Transmissão de Propriedade Imobiliária (inter – vivos). Ela define que o Prefeito e os secretários da Fazenda e de Obras e Viação administram o fundo e que será aplicado nas obras de urbanização priorizadas pelo Conselho do Plano Diretor.

A Lei nº 2.614, de 26 de novembro de 1963, define as condições para a construção de estacionamentos, permitindo que estes edifícios - garagem ultrapassem a taxa de ocupação prevista na lei 2330. A lei prevê que o Conselho do Plano Diretor pode deliberar sobre o número de edifícios – garagem em cada face de quarteirão, assegurando condições satisfatórias para o trânsito. A lei foi assinada pelo Prefeito e o secretário de obras e viação.

A Lei nº 2.706, de 3 de julho de 1964, dispõe sobre a construção de Conjuntos residenciais. A lei foi assinada pelo Prefeito e o secretário de obras e viação. O Conselho do Plano Diretor só pode deliberar sobre a construção de conjuntos residenciais em áreas situadas fora do perímetro abrangido pelo Plano Diretor (art. 2) e nos casos de dúvida de interpretação ou de omissão da lei (art. 23). (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p. 71-102)

para financiamento das ações previstas pelo Plano e na expansão dos limites do perímetro urbano<sup>11</sup>, não alterando o modelo de cidade proposto em 1959. A participação social, via Conselho do Plano Diretor, também não sofreu mudanças.

O Conselho podia opinar em regiões que não a central e apenas sobre temas que não comprometessem a implementação do Plano<sup>12</sup>, como foi originalmente proposto em 1959.

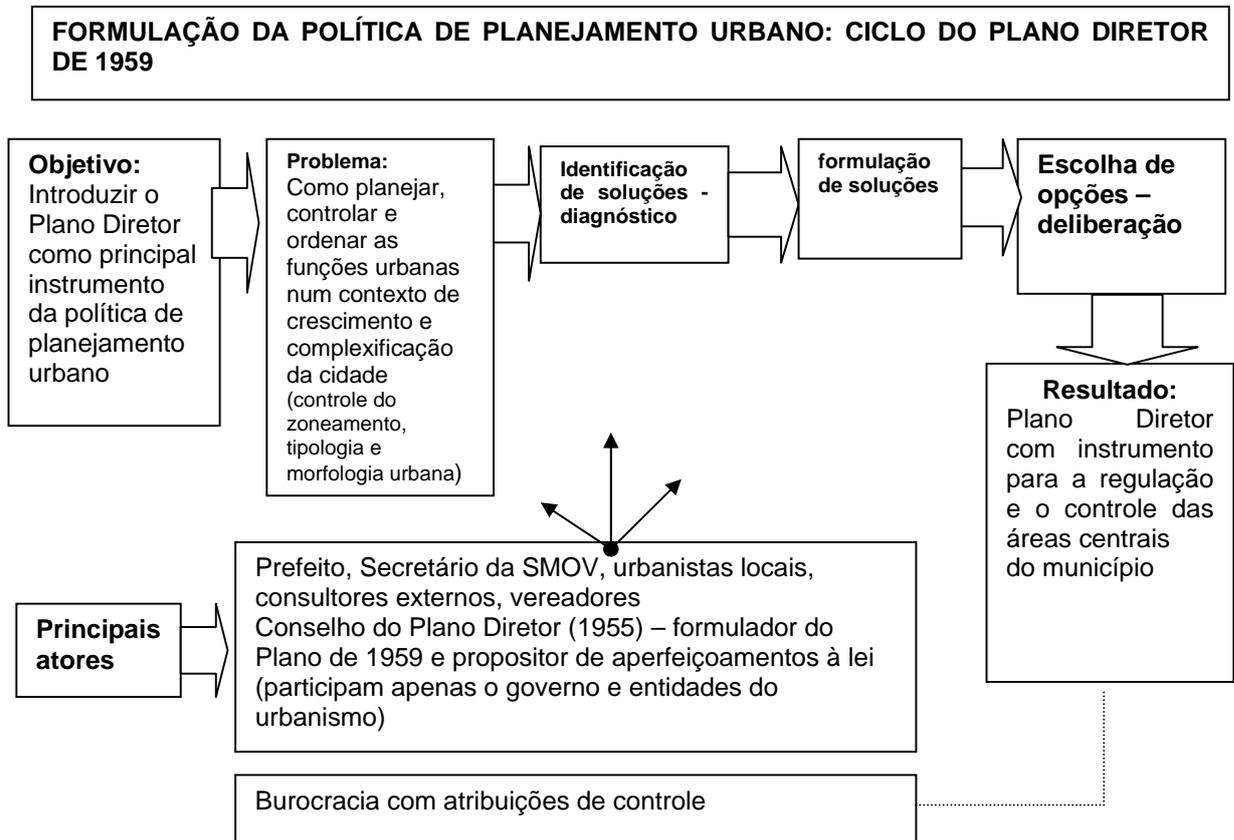
O esquema (4) apresenta as principais características do ciclo do Plano Diretor de 1959.

---

<sup>11</sup> Os limites da cidade vão se expandindo com a Lei nº 2.872, de 2 de agosto de 1964, que amplia seus limites, área que está sujeita às determinações do Plano Diretor, para a extensão A do Plano Diretor. Em 1967 amplia-se para a extensão B (Decreto nº 3487), em 1972 para a extensão C (Decreto nº 4552) e em 1975 para a extensão D (Decreto nº 5162). (Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. PROCEMPA. 01/08/2005).

<sup>12</sup> A Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, define no artigo 24 que o Conselho pode aprovar zoneamento e traçado viário apenas para as áreas fora do limite da extensão do Plano Diretor e após homologada por decreto do Executivo. O artigo 83 repete o Plano de 59 que prevê que o Conselho pode modificar traçados, desde que não modifiquem a estruturação geral do projeto e suas disposições de ordem legal e homologadas pelo Prefeito. O artigo 84 permite que o Conselho tenha o poder de classificar, somente em caso de dúvidas, as atividades comercial, industrial ou residencial, o que no Plano de 59 era função do órgão técnico Municipal competente.(PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p 71-102)

ESQUEMA (4)



### 3.3 O ciclo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979: o 1ºPDDU

Nos anos sessenta e setenta, a dinâmica da cidade, desafiava a “direção correta” definida pelo Plano Diretor que, “mesmo com todas as suas extensões”, não consegue controlar a construção da cidade, organizando-a de acordo com as regras do Plano, como mostra a seguinte citação retirada de um documento elaborado por urbanistas

Infelizmente, nas décadas de 1960 e 1970, surgiram inúmeros loteamentos irregulares e clandestinos, empreendidos por proprietários inescrupulosos, sem a devida aprovação municipal e a necessária reserva de áreas de destinação pública, os quais eram adquiridos por população muitas vezes pobre. A Prefeitura acabou assumindo muitos dos encargos de sua execução, e, em geral, sem a previsão de áreas verdes e escolas. Resultado: ou não se implanta estes equipamentos públicos ou são implantados com desapropriações caras, para as quais concorrem recursos vindos de impostos pagos por toda a comunidade (SPM, s.d.). (BORBA, 1998, cap. 3)

Este período se caracterizou por uma “conjuntura nacional [...] marcada por um regime autoritário, legitimado por uma ideologia tecnocrática, onde cabia ao planejamento a determinação dos rumos da nação<sup>13</sup>. Coube aos municípios então, reproduzir a nível micro, os conceitos de hiper - planejamento centralizado, tendo como instrumento básico a perspectiva do plano<sup>14</sup>, representando o papel mágico de concertar a desordem promovendo o ‘desenvolvimento harmônico’ (sobretudo nos planos de longo prazo), tendo os técnicos do Estado o monopólio da fixação de um modelo ‘dever ser’ de boa cidade”. (Lima, 1993: 26, grifos no original, citado por BORBA, 1998)

É dessa forma que secretarias, institutos e departamentos de planejamento urbano se disseminaram pelas cidades do país, com a missão de promover seu ‘desenvolvimento integrado’, ou seja, seu crescimento e modernização, de forma racional e controlada *a priori*, para que não se produzisse o desvio, ou seja, formas imprevistas de apropriação do espaço em desacordo com as

<sup>13</sup> Sobre as “origens da ideologia e prática do planejamento”, “ planejamento em regime autoritário” e “Estado e planejamento” ver Ianni (1977), p. 43 – 58; 225 – 255; 307 – 316.

<sup>14</sup> No campo do planejamento urbano, esta ideologia do planejamento teve como principal *locus difusor*, o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecido dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais” (USP, apud Nygaard, 1995: 56).

normas. Foi nesse período que entraram em cena os planos diretores e os novos instrumentos de intervenção no espaço, como o zoneamento. Aliás, esse é o sistema de planejamento e de gestão ainda hoje em funcionamento, que mais se presta ao clientelismo e à corrupção -- um intrincado complexo de regras de jogo gerais que nenhum cidadão domina (planos globais e regionais, código de obras, leis de zoneamento, legislação de parcelamentos, etc...), que servem a uma guerra de influências nas decisões do dia-a-dia. (idem: 26). (BORBA, 1998, cap. 3)

É neste contexto, no qual se acredita que o planejamento determinará os rumos da nação, que o Plano desempenhará o papel de concertar a desordem e promover o *'desenvolvimento harmônico'*, em que domina o conceito de planejamento centralizado e a idéia de que *os técnicos do Estado devem ter o monopólio da fixação de um modelo de "boa cidade"*, é que

começou a [se] conceber a criação de uma Secretaria de Planejamento"<sup>15</sup>. Secretaria "que ocupasse o mesmo papel à nível municipal que o Ministério do Planejamento à nível nacional"<sup>16</sup>, de articulador e centralizador das ações do governo. Enfim, concebia-se o órgão encarregado do planejamento como o "cérebro" das ações governamentais. (BORBA, 1998, cap. 3)

Na década 70 o governo buscou estruturar e ajustar a esfera local do Estado para o contexto autoritário - desenvolvimentista.

Em 1971 foram criados conselhos municipais, através da Lei 3607<sup>17</sup>, como órgãos de cooperação governamental, sem participação comunitária, com uma única exceção: a do Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU), em que participam a Federação das Associações Comunitárias e o Sindicato dos Trabalhadores do

<sup>15</sup> Assim, em 12 de setembro de 1975 extinguiu-se a Divisão de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Obras e Viação, espaço onde estavam situados os urbanistas e agregou-se à estrutura do então GAPLAM - Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento - a Supervisão de Planejamento Urbano. Esta Supervisão de Planejamento Urbano era composta por duas Coordenações: Coordenação de Estudos Urbanos e Coordenação do Plano Diretor. Com isto, reuniu-se num só órgão toda atividade de planejamento geral do Município. O GAPLAM trabalhava até então, basicamente, na elaboração do orçamento municipal, através da compatibilização das demandas das várias secretarias. Com a alteração realizada em sua estrutura, os ideólogos do planejamento pretendiam mais do que uma simples inovação na estrutura administrativa. (BORBA, 1998, cap. 3)

<sup>16</sup> "Na ditadura, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento eram vistos como um grande cérebro integrador, centralizador, elaborador de um desenvolvimento de longo prazo, pois naquele período se pensava em 10, 15 e até 20 anos. Tudo isto centralizado no Ministério do Planejamento, às vezes partilhando decisões com o Ministério da Fazenda. O plano neste sentido é uma coisa de planejadores, de cientistas, algo neutro, técnico e a política era vista como um 'fator externo' ao plano, uma vontade pré-científica que deve ser corretamente subsidiada pela técnica neutra. Plano e política eram vistos como água e óleo: não se misturavam." (Lima, 1993: 88).

<sup>17</sup> Esta Lei cria os Conselhos Municipais: Conselho do Contribuinte (CMC) com 5 representantes do Executivo, um da Associação Comercial, um do Centro de Indústrias, um da Associação Riograndense de Imprensa e um da A P I; Conselho do Plano Diretor com 11 do Executivo (9 PMPA e 2 Estado) e 4 de entidades ligadas ao urbanismo; Transporte Urbano (COMTU) com 9 do Executivo (8 PMPA e 1 Estado), um da Federação das Associações Comunitárias, um do Sindicato dos Trabalhadores do Transporte e 4 do setor empresarial; Conselho de Administração de Pessoal (COMAP) com 9 do Executivo (8 PMPA e 1 Federal), um do Conselho de Administração e um da OAB; Conselho da Saúde (COMSABES) ) com 14 do Executivo (11 PMPA e 3 de outras esferas de governo) e um da LBA; Conselho do turismo (COMTUR) com 9 do Executivo e 6 de setores empresariais; Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPHC) 6 do Executivo e 3 entidades ligadas ao setor; Conselho de Compras (COMC) com 6 do Executivo e 3 de entidades empresariais.

Transporte. Nos demais conselhos a maioria é de representantes do governo ou de setores do mercado. O Conselho Municipal de Administração de Pessoal (COMAP) contava com representantes do governo, Conselho de Administração e da OAB. O Conselho Municipal do Contribuinte (CMC) com representantes do Executivo, Associação Comercial, Centro de Indústrias, Associação Riograndense de Imprensa. O Conselho Municipal de Saúde (COMSABES) com representantes do Executivo, outras esferas de governo e da LBA.

São conselhos que foram criados a partir de uma concepção que os propõe subordinados<sup>18</sup> e cooperando com o governo. Tem uma representação de maioria governamental e de setores ligados aos interesses do mercado. Estes conselhos municipais não foram criados objetivando estimular a participação social ou envolver a cidadania na construção de políticas públicas, mas visavam à criação de instâncias (em que participam as lideranças dos setores empresariais e das entidades de classe) que “aconselham e cooperam” com o governo, objetivando o controle da gestão do Estado pela elite governante.

Com a criação da Secretaria do Planejamento Municipal o governo incorporou os conceitos do planejamento centralizado<sup>19</sup> às tradicionais orientações positivistas e referenciais da ciência urbanística das décadas anteriores.

A Lei nº. 4050 atribuiu à Secretaria Municipal do Planejamento:

- I - elaborar o Plano Geral do Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução;
- II - desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o uso do solo do Município, considerados os seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos;
- III - promover a identificação das fontes de recursos e manter contato com organismos públicos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas à obtenção de ingressos adicionais para investimentos;

---

<sup>18</sup> O Conselho Municipal depende da estrutura e dos recursos da Secretaria Municipal à qual ele está subordinado.

<sup>19</sup> Segundo Borba (1998), “esta pretensão centralizadora e coordenadora da Secretaria de Planejamento, de ser o cérebro da organização, se expressa de maneira evidente na Lei de sua criação, quando da descrição das finalidades da nova secretaria, as quais iam desde a coordenação administrativa, passando pela captação de recursos e indo até o planejamento urbano, ou seja, todas as políticas municipais deveriam passar por esta Secretaria [...]”. (BORBA, 1998, cap. 3)

- IV - elaborar as propostas do Orçamento Anual e Plurianual de Investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Indireta;
- V - coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal, objetivando a sua permanente modernização;
- VI - elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município
- VII - exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores.(Lei nº. 4050, de 1 de dezembro de 1975)

Todas as funções importantes de governo passam pela Secretaria do Planejamento.

### 3.3.1 Fases do ciclo de elaboração do 1º PDDU: do PROPLAN à Lei Complementar 48/79

A análise dos documentos do ANEXO A permitiu identificar quatro fases que marcaram a formulação do 1º PDDU. A primeira é a escolha, pelo governo, da metodologia que definiu o objetivo da reformulação do Plano Diretor. Nela se decidiu como seria o debate, a seleção dos temas que seriam desenvolvidos, a formulação das propostas, o perfil técnico dos grupos de trabalho e o tipo de envolvimento dos atores da sociedade civil. A segunda é a fase do diagnóstico e da formulação técnica ou de soluções. A terceira é a formulação do Projeto de Lei pelo Executivo. E a quarta é a da votação e aprovação do Projeto no Legislativo.

A escolha da metodologia foi feita exclusivamente pelo governo. O diagnóstico foi realizado apenas pelos técnicos que buscaram identificar os “desajustes” da cidade com relação ao modelo previsto pelo Plano. Nesta fase o ciclo orientou-se, fundamentalmente, através dos referenciais da ciência urbanística e do modelo de organização da cidade formulado pelos planejadores.

Na formulação do Projeto de Lei o governo “enquadra” o modelo proposto pelos planejadores às suas concepções de participação, cidade, sociedade e Estado. Posteriormente o governo apresentou o Projeto de Lei em um seminário para convidados individuais (urbanistas, gestores públicos e da construção civil) que

tomaram conhecimento e expuseram suas idéias sobre os temas do Plano. O governo não considerou estas idéias como propostas que, necessariamente, deveriam ser incluídas no Plano. São consideradas como contribuições individuais e não de entidades organizadas da sociedade civil. Propostas que o governo tem a liberdade para incorporar ou não ao seu Projeto de Plano.

Na última fase do ciclo, a votação do Projeto de Lei no Legislativo, é que a proposta formulada pelo governo irá receber os “inputs” da sociedade. É através de seus representantes legais, os vereadores, que as entidades da sociedade civil podem manifestar-se. A participação da sociedade não ocorreu durante as fases de diagnóstico, de formulação de soluções e na elaboração do Projeto de Lei.

#### *3.3.1.1 A escolha da metodologia pelo governo*

Na escolha da metodologia para a reformulação do Plano Diretor o governo não envolveu entidades da sociedade civil. Não ocorreu um debate aberto sobre qual a melhor metodologia para o envolvimento dos atores no processo, quais os temas que deveriam entrar na agenda de debates, quais os responsáveis pela elaboração do diagnóstico e formulação das propostas e como se daria a escolha das propostas formuladas. O governo nomeou um coordenador, escolheu temas e um grupo técnico<sup>20</sup> para desenvolver um diagnóstico e formular propostas para cada tema. Não apresentou para a sociedade a proposta de como iria conduzir o processo desde a escolha dos temas e dos formuladores até o momento da elaboração da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor.

---

<sup>20</sup> Segundo MARQUES, “a idéia era criar uma equipe que não se resumisse a arquitetos e urbanistas, e envolvesse técnicos das áreas do meio ambiente, sociologia, e economia”. Entrevista realizada em 5 de julho de 2006.

### 3.3.1.2 O diagnóstico e a formulação de soluções: o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN)

O governo municipal do prefeito Guilherme Socias Villela criou, em 1976, o PROPLAN com recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH) a ser coordenado pela SPM. Segundo Marques<sup>21</sup>, o coordenador do PROPLAN, foi uma decisão que o governo tomou influenciado pelos seguintes elementos:

- a) as idéias dos urbanistas que haviam feito curso de urbanismo no Uruguai;
- b) os princípios da Carta de Atenas;
- c) as idéias do modernismo;

d) os limites do Plano de 1959, como: a não abrangência de toda a área do município, a necessidade de obtenção de vários documentos para liberação de projeto de construção, a Lei de loteamento que não fazia parte do Plano, os índices de aproveitamento eram definidos para valorizar os terrenos, a ausência de artigos sobre o meio ambiente, o patrimônio histórico e a participação social, muita legislação paralela produzida pelo Conselho do Plano Diretor.

O governo decidiu pela elaboração de um projeto, que obteve recursos do governo federal, junto ao BNH, para a formulação de um novo plano Diretor.

Diferentemente do Plano de 59, constitui-se “uma equipe técnica interdisciplinar”, com a “experiência dos próprios técnicos, e complementada por profissionais e entidades “altamente” especializados, como a METROPLAN e o PROPUR”,<sup>22</sup> para identificar os problemas urbanos e propor soluções. O grupo realizou uma avaliação setorizada do Plano vigente e da evolução da cidade no período. Os setores estudados foram: Planos Metropolitanos e Urbanos Locais, Uso do Solo e estrutura urbana, Habitação, Ambiente Urbano / Recursos Naturais e Sócio-culturais, Circulação e Transportes Urbanos e Instrumentos Jurídicos, Institucionais e Financeiros do Planejamento Urbano. Segundo a coordenação do PROPLAN a SPM buscou a colaboração das demais secretarias municipais e entidades públicas. E, segundo o

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada em 5 de julho de 2006.

<sup>22</sup> METROPLAN – Órgão de planejamento Metropolitano vinculado ao Governo estadual. PROPUR – Programa de Pós-graduação e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

governo, realizou “um intenso trabalho de comunicação com um apreciável número de entidades privadas e comunitárias, através de correspondência” em que solicitava sua “valiosa colaboração”. (PROPLAN, 1978, p. 7)

Esta foi a fase que privilegiou a participação dos técnicos e urbanistas e que ocupou a maior parte do tempo de formulação do Plano Diretor, 18 meses.

Segundo o gerente do PROPLAN

O que se procura é a identificação do maior número daqueles problemas e a determinação de suas causas, buscando sempre as soluções [...] para a elevação do homem urbano”.(Exposição de Motivos do projeto de lei do 1.º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre)

“A metodologia adotada pela Reavaliação do plano diretor visa a organização física e “orgânica” da cidade em Unidades, caracterizadas com critérios estabelecidos pela Estrutura Urbana. [...] objetivando a densificação dentro de critérios satisfatórios. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar, 1.º PDDU, 1978, p. 63)

Concluídos os estudos técnicos foram organizados dois seminários internos: o primeiro sobre “o teor das conclusões”, o segundo para a “compatibilização intersetorial dessas proposições” que comporiam as diretrizes do Plano reavaliado. A partir daí, iniciou a “elaboração do Plano propriamente dito” que se materializou “no modelo espacial e na legislação urbana”.<sup>23</sup> Elaborada a proposta de Plano, o governo realizou um seminário final<sup>24</sup> em que apresentou o novo Plano Diretor para um grupo de convidados ligados às esferas governamentais, técnicos do urbanismo e setores da construção civil.

Para uma análise mais detalhada da metodologia empregada pelo governo, no diagnóstico e formulação técnica, selecionei três relatórios com os estudos técnicos elaborados pelos Grupos de Trabalho (GTs). São eles o GT da Habitação, o GT do Lazer, Cultura e Paisagem Urbana e o GT da Circulação e Transporte.

Dos grupos participaram, respectivamente, na Habitação, três arquitetos, um assistente social e dois auxiliares técnicos; no grupo Lazer, cultura e paisagem urbana três arquitetos, um assistente social e dois estagiários; e no grupo Circulação e transporte participaram dois arquitetos, um economista e uma estagiária.

---

<sup>23</sup>Projeto de Lei Complementar (PLC) 1.º PDDU, 1978.

<sup>24</sup> PROPLAN, 1978, p.7.

As equipes técnicas se restringiram a três ou quatro técnicos, sendo a maior parte de arquitetos.

Segundo a equipe técnica do GT da Habitação, ela

procurou absorver e consolidar os estudos específicos elaborados na fase preparatória da reavaliação do plano [...] como é o caso do Estudo da Área Central de Porto Alegre, do Plano Diretor de Belém Novo, do Plano Diretor do núcleo Autônomo da Restinga [...] e estudos e pesquisas encaminhados à área da habitação pelos diversos órgãos afins [...]". (RELATÓRIO LAZER, CULTURA E PAISAGEM URBANA. vol. 8. Maio. 1977. PROPLAN)

O Grupo da Habitação selecionou três temas básicos: áreas habitacionais, habitação de caráter social e diretrizes para legislação, ocupação e parcelamento do solo para fins habitacionais.

Entre as proposta formuladas pelo grupo destaque a do núcleo Autônomo da Restinga que acabou não sendo contemplada pelo governo na sua proposta de Projeto de Lei, de 1978, encaminhada para a Câmara Municipal. Este núcleo popular já contava, em 1971, com 390 unidades habitacionais (com escolas, creches, centro comercial, centro de comunidade, praças, áreas de recreação, água, esgoto, iluminação e pavimentação) e a previsão de área para o Distrito Industrial da Restinga, com estimativa de geração de 4.550 empregos. (D'AVILA, p. 78 – 82)

Os principais problemas identificados pelo Grupo da Habitação estão relacionados com a moradia de caráter social (a sua relação com os novos padrões habitacionais cada vez mais distantes das camadas menos favorecidas da população), ausência de dados disponíveis que permitam medir a demanda habitacional no município e desorganização de várias regiões da cidade em função da irregularidade.

O Grupo da Habitação formulou as seguintes propostas para resolver estes problemas urbanos: que os órgãos executores da política habitacional de caráter social atendam às diretrizes das unidades ambientais previstas no 1º PDDU; mantenham um maior intercâmbio com o planejamento; apliquem efetivamente o plano e estudo de soluções para fixar núcleos de subabitação nos locais onde já estão implantados; consolidem planos especiais junto ao município, estado e união para aquisição de áreas e evitar remoções onerosas.

Os temas da subabitação e das áreas de regularização não apareceram no Plano Diretor de 1979 com o destaque, por exemplo, das áreas funcionais da Ilha da Pintada, Belém Novo, Centro, Praia de Belas e outras áreas constantes em seus anexos. Este tema, de maior interesse para a população que vive em áreas irregulares, apareceu de forma dispersa e pouco definida.<sup>25</sup> Para o Plano de 79, as áreas de regularização são áreas de interesse urbanístico que exigem projetos dos órgãos e lei específica a ser aprovada para sua implementação. Dá um prazo de apenas três meses para o encaminhamento da Lei para a recuperação de áreas de subabitação, um prazo extremamente exíguo que dificulta a implementação de projetos nesta área. Outra dificuldade criada foi que o Plano não definiu uma proposta de regime urbanístico próprio e “ajustado” à realidade dos núcleos de subabitação. Deixou a cargo do DEMHAB e da COHAB/RS esta definição que, posteriormente, deveria ser aprovada pelo Sistema que tem no Conselho do Plano Diretor a presença de apenas 4 representantes de entidades comunitárias entre os 21 membros de outras entidades. No caso de não aprovação do regime urbanístico o projeto deveria retornar para os órgãos que cuidam da habitação para sua reformulação e reiniciar o processo no Sistema. Um ritual que dificultou extremamente sua implementação. O Sistema de Planejamento priorizou a área definida pelo Plano como de ocupação intensiva (área da cidade onde se concentram os maiores investimentos) que tem o regime urbanístico já definido e sob o controle direto da Secretaria do Planejamento. Outro aspecto que dificultou a implementação de projetos de regularização relaciona-se com a estrutura administrativa e o funcionamento real dos órgãos municipais, pois o DEMHAB, que desenvolve e implementa estes projetos, não faz parte do órgão central do Sistema

---

<sup>25</sup> O tema da regularização ou da reconstrução de subabitações, presentes na Lei do Plano aprovado, relaciona-se com: o capítulo das áreas funcionais (capítulo II), os artigos 37 (áreas que requerem regime urbanístico especial e projeto dos órgãos para sua implementação na área funcional.), 39 (recuperação urbana), 40 (prevê a necessidade de Lei específica), 41 (que dá o prazo de 3 meses para o encaminhamento da Lei), o 44 (que exige a conformidade dos projetos com as diretrizes do Plano Diretor), o 49 (que classifica os núcleos deteriorados ou de subabitação como áreas de recuperação urbana); o capítulo III, parcelamento do solo, em que o artigo 179 prevê que os padrões urbanísticos destas áreas serão o dos cadastros dos projetos do DEMHAB e da COHAB/RS e que devem ser aprovados pelo Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação; a seção II, do loteamento, cujo artigo 184 prevê que os loteamentos de interesse social terão como padrões urbanísticos aqueles especialmente estabelecidos pelo Sistema de Planejamento e Coordenação.

(SPM). Os projetos do DEMHAB não tiveram a mesma prioridade daqueles projetos que constaram no modelo espacial e no “corpo” da lei do Plano Diretor.

O único artigo do Plano Diretor de 79 que identificou uma área para regularização foi o Art. 380 que diz: “Na parte da área considerada como reserva potencial para parque, situada entre as UTR 11 e 17 UTF 15 do anexo1, onde se situam as Vilas Mato Sampaio e Divinéia, fica assegurada área residencial para sua urbanização, com vista à regularização do núcleo existente”.

Ambas as Vilas Mato Sampaio<sup>26</sup> e Divinéia<sup>27</sup> constam do cadastro de 55 áreas do Programa de Regularização Fundiária do DEMHAB, de 2003, para a região Leste (Bairro Bom Jesus), com data do loteamento de 1997, isto é, 18 anos após terem sido identificadas no Plano Diretor de 79 como área para regularização. Se tomarmos como referência o ano de ocupação das Vilas Mato Sampaio, 1953 (anterior ao primeiro Plano Diretor de Porto Alegre de 1959), devemos considerar que o poder público levou 44 anos para iniciar a regularização da área, sendo que o 1º PDDU identificou o “problema” e que durante a vigência do PDDUA iniciou-se a sua “solução”, a regularização da área. Ao analisar as propostas do grupo técnico da Habitação para a reformulação do Plano Diretor constata-se que este não identificou como prioritárias as Vilas Mato Sampaio e Divinéia, mas sim o núcleo Autônomo da Restinga que, por sua vez, não foi incorporado no Projeto de Lei de 1978. As Vilas Mato Sampaio e Divinéia foram apresentadas pelo Vereador Clóvis Brum, através da Emenda 237,<sup>28</sup> após polêmico debate sobre a sua apresentação depois de encerrado o prazo regimental para as emendas, em Plenária que aprovou o Plano Diretor, quando foi aprovada.

O grupo Lazer, cultura e paisagem urbana utilizou como metodologia para identificação de equipamentos sociais, culturais e áreas verdes: as fontes dos órgãos estaduais, municipais, da indústria e comércio e a literatura que apresenta padrões de cultura, lazer e paisagem urbana. Informações que definem a localização de equipamentos como escolas, teatros, clubes, áreas verdes e centros comunitários. Como instrumento de consulta à comunidade foram realizadas entrevistas com 60

---

<sup>26</sup> Ano da ocupação – 1953. Áreas previstas pelo Plano Diretor como de traçado viário, escola e área junto a arroio não edificável. (DEMAHB, 2003)

<sup>27</sup> Ano da ocupação – 1974. (DEMAHB, 2003)

<sup>28</sup> Ata da 12ª Sessão Extraordinária e da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da VIII Legislatura de 29 de Junho de 1979.

peças, residentes a uma distância de 1,5 Km de cada um dos três Centros Comunitários pesquisados, para saber da utilização dos equipamentos comunitários já existentes e de como aperfeiçoar sua utilização.

Para dar uma idéia das recomendações do Grupo cito algumas delas

cabe às autoridades o dever de estimular o lazer – prática para reduzir os efeitos nocivos do lazer – consumo”; “evitar a excessiva concentração demográfica que tem sido denunciada como um perigoso fator patológico das aglomerações humanas”; “evitar a ociosidade, o individualismo e a segregação”; “De acordo com a conceituação aqui apresentada, os espaços previstos devem atender aos seguintes itens: oferecer condições para que seja possível desenvolver atividades físicas, intelectuais, artesanais e sociais. Atender as solicitações de cada faixa etária, [...] os espaços devem ser [...] adaptáveis a diferentes tipos de atividades, [...]. (RELATÓRIO LAZER, CULTURA E PAISAGEM URBANA. 7 – PREMISSAS BÁSICAS, sn)

Havia uma expectativa do grupo de intervir no padrão social gerado pela sociedade de consumo, através da instalação de equipamentos e organização dos espaços, garantido uma socialização desejável para a população.

Este grupo também destacou a precariedade das informações disponíveis e a falta de colaboração dos órgãos municipais.

Os escassos dados atuais não permitem qualquer previsão científica das transformações que atuarão sobre os hábitos de lazer do porto-alegrense” e a “Falta de apoio da SMEC para as entrevistas”. (RELATÓRIO LAZER, CULTURA E PAISAGEM URBANA. sub – área Lazer, sn)<sup>29</sup>

Como o grupo da Habitação, o de Lazer, Cultura e Paisagem Urbana também teve seu trabalho dificultado pela falta de informações sobre a sociedade e a falta de articulação e colaboração dos demais órgãos de governo.

---

<sup>29</sup> A única pesquisa realizada pelo PROPLAN junto à comunidade em 3 Centros de Comunidade (CECOVI –Vila Ipiranga, CECOVE – Vila Elizabete e CECOFLO – Vila Floresta) onde mais de 60% dos entrevistados são mulheres, com 1º grau, avaliou que dois Centros estão mal localizados, junto à classe média – alta, falta de pessoal junto a SMEC para assumir os Centros Comunitários, inexistência de um trabalho comunitário [...] para despertar a consciência social.(RELATÓRIO LAZER, CULTURA E PAISAGEM URBANA. sub – área Lazer, sn). Esta pesquisa e seus resultados não aparecem nas considerações do seminário final.

Os principais problemas identificados pelo grupo Lazer, Cultura e Paisagem Urbana foram: deficiência de áreas verdes de uso público, saldo negativo de 72.324 vagas para crianças de 0 a 5 anos no município, incluindo a rede pública e particular.

Ele apresentou as seguintes conclusões e proposições: a escola deve assumir as funções de um núcleo comunitário com serviços de educação e lazer, serviço social e serviços de medicina preventiva. Recomendou que o tempo livre deve ser ocupado em atividades oferecidas por entidades como SESC, SESI e outras similares, reduzindo o tempo ocioso nas periferias (através da oferta de atividades criativas, artesanais ou esportivas). E que o poder público deveria supervisionar e controlar as diferentes modalidades do lazer comercializado.

#### No grupo Circulação e Transporte

Os estudos [...] tiveram por principal objetivo, avaliar o grau de acessibilidade urbana decorrente da rede atual de transporte e a resultante da rede projetada, [...] contou com o auxílio do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre [...]. (RELATÓRIO CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE. vol. 4. Maio. 1978. PROPLAN)

O Grupo identificou como problemas: a “inadequação do sistema vigente [linhas urbanas de transporte coletivo] em relação às necessidades de deslocamentos da população”. (RELATÓRIO CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE. vol. 4. Maio. 1978. PROPLAN, p.12) E apresentou as seguintes recomendações: evitar o tráfego de passagem no interior das unidades territoriais, estimular o uso do transporte coletivo, restringindo o tráfego de carga na área urbana, estimular a construção de garagens comerciais para veículos leves nas proximidades dos eixos dos corredores do transporte coletivo e dos pólos de atividades, implantar estacionamentos públicos, implantar ciclovias nas áreas favorecidas, implantar ramal ferroviário nas áreas industriais planejadas, desestimular a circulação de veículos na área central e exigir estacionamento nos prédios residenciais.

O método de trabalho e o conteúdo das propostas dos GTs revelam que são os técnicos (a maioria arquitetos da SPM) os responsáveis pela formulação de soluções aos problemas urbanos. Eles buscam na ciência urbanística e nos estudos técnicos os padrões recomendados para a instalação de equipamentos urbanos, a organização do

sistema viário, bem como outros setores, visando a organização do espaço e a “boa” socialização.

### 3.3.1.3 A elaboração do Projeto de Lei pelo Executivo

A maior parte das propostas produzidas pelos técnicos dos GTs não foi considerada pelo governo. Elas não fizeram parte do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo para a Câmara Municipal. O governo selecionou apenas uma parte das propostas produzidas pelos grupos de técnicos e as incluiu em seu Projeto de Lei. Os diagnósticos e propostas dos técnicos que compõe a burocracia estatal foram mais abrangentes que a proposta encaminhada pelo Executivo ao Legislativo para aprovação. Eles contemplaram temas como espaços públicos, rede escolar, ciclovias, transporte coletivo, habitação popular, organização do centro da cidade, entre outros, que não foram para debate no Legislativo.

Segundo o relatório do PROPLAN,<sup>30</sup> o governo realizou um seminário final “tendo como objetivo básico apresentar o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre e também promover um debate sobre os problemas urbanos existentes no País [...]”. Este foi realizado no Centro de Convenções do Hotel Plaza São Rafael, dias 2, 3, 4 e 5 de Outubro de 1978, sob a coordenação do Secretário da SPM. Neste Seminário, participaram 321 pessoas assim distribuídas: 13 (4,05%) convidados especiais ligados à ciência do urbanismo (5 de SP, 3 do RJ, 1 do PR, 3 do DF, 1 de MG), 39 (12,15%) de sindicatos e entidades da sociedade civil (sindicato de arquitetos, da construção civil, de engenheiros, AGAPAN, Associação dos Sociólogos) e 269 (83,80%) de Órgãos governamentais, como Prefeituras (Porto Alegre e RMPOA), Câmara de Vereadores, Secretarias Municipais (Planejamento, Meio Ambiente, Transportes, Obras, Habitação, Cultura, Agricultura, Turismo, Indústria e Comércio), além da UFRGS e UNISINOS. Os participantes são profissionais ligados ao tema do planejamento urbano, gestores públicos e da construção civil.

---

<sup>30</sup> Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. n° 4, v.1. PROPLAN, 1978, p. 7.

O Seminário final propôs a participação do poder público no mercado de terras para cumprir as finalidades sociais do solo urbano e nova composição para o Conselho do Plano Diretor (com paridade entre os membros da Prefeitura e os de entidades da sociedade), a incorporação do Sindicato da construção civil, dos arquitetos, dos engenheiros, de um representante de entidade comunitária e de um da Unidade Territorial de Planejamento (UTP) quando o assunto em discussão no Conselho fosse do seu interesse. Com relação à subabitação, propôs integrar à estrutura urbana estes núcleos através de regularização, assistência técnica gratuita na construção de habitações para a baixa renda, propostas que não foram consideradas pelo governo.

#### *3.3.1.4 O debate e a aprovação no Legislativo: as propostas de participação e o novo Conselho do 1º PDDU*

Após “18 meses de trabalho contínuo” no Executivo, o Prefeito encaminhou para a Câmara de Vereadores, em 11 de setembro de 1978, o PLC 003/78 para análise e aprovação. A Câmara criou a Comissão Especial para revisão do projeto de lei. Esta Comissão solicitou a colaboração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul<sup>31</sup>, para análise do projeto, e convidou arquitetos, loteadores, construtores e bacharéis para debater em suas reuniões. De acordo com a Ata nº 18, de 26 de junho de 1979, foram aprovadas 253 emendas e conforme a Ata nº 19, encerrados os trabalhos em 12 de julho de 1979. Foram mais 10 meses de debates no Legislativo, tendo o ciclo de formulação do 1º PDDU totalizado 28 meses. A Ata nº 18 informa que “em virtude do sinistro ocorrido no 14º andar desta Câmara Municipal foram destruídas [...] todas as Atas, desde a da Instalação até a de número 17 [...] referentes a sessões públicas realizadas com a presença das mais diversas Entidades da Comunidade”. Nas reuniões de dezembro de 1978 participaram, além dos Vereadores, o INOCOOP (Instituto de

---

<sup>31</sup> Ofício nº. 57-630/78, de 1º de fevereiro de 1979, do Presidente da Comissão Especial, Vereador Aloísio Filho.

Orientação das Cooperativas Habitacionais - RS), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil – RS), IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) e a auditoria da Câmara Municipal.

Os temas e propostas que dominaram os debates na Câmara foram: os índices de aproveitamento mais adequados para os conjuntos habitacionais de baixa e média renda; a reivindicação de reunião entre os “projetistas, financiadores e produtores de habitação” (BNH, Construção Civil, loteadores, arquitetos, engenheiros, DEMHAB); o problema da elevação do preço do imóvel devido às garagens; a complexidade do Plano (Plano hermético); o custo elevado do solo urbano; a pressão da construção civil para ter liberdade para construir; a importância dos índices para evitar os “absurdos” do centro da cidade; o problema da flexibilização dos controles que não garantiria a redução do preço final do imóvel; a possibilidade de reavaliação anual do Plano; os “equivocos” do Praia de Belas; os problemas da migração; o papel da Câmara para controlar a pressão dos interesses do mercado imobiliário; a participação comunitária na reavaliação anual (através de seminários); a “discutível” proposta do enquadramento das associações de moradores pelo Executivo; a proposta de que as entidades passem a designar seus representantes no Conselho do Plano (e não o Prefeito); e a participação excessiva do Executivo no Conselho.

Dos debates na Comissão surgiram novas propostas que não tinham aparecido nos grupos de trabalho e no Seminário Final, no Executivo, como as possibilidades de novos índices para a habitação de interesse social, nova composição para o Conselho e participação da comunidade. Foi apenas no Legislativo que se criou um espaço para os setores ligados à construção civil (INOCOOP, SINDUSCON) e entidades como o IAB debaterem alternativas para o financiamento da subabitação.

A coordenação do PROPLAN não criou um GT específico para debater o tema da participação no Conselho do Plano Diretor. Durante todo o processo de reformulação do Plano, as associações de moradores de bairro e a FRACAB (entidade ligada ao movimento da habitação)<sup>32</sup> não participaram na identificação dos problemas e nos seminários que formularam propostas. Este tema só entrou no debate durante o Seminário Final realizado pelo Executivo, quando foi apresentado pelos participantes

---

<sup>32</sup> Estas entidades sequer participam do Conselho Deliberativo do DEMHAB que delibera sobre a da formulação da política para a habitação de caráter social.

convidados, na Comissão Especial e na Plenária de votação (estes dois últimos fóruns da Câmara de Vereadores). Ele foi novamente apresentado por entidades como o IAB, Sindicato dos Engenheiros e por vereadores do MDB que defendiam uma participação paritária entre o Executivo, as Entidades e as associações comunitárias (1/3 para cada). Na Plenária de votação da Câmara de Vereadores esta proposta foi apresentada como Emenda 14, que polarizou o debate entre o MDB e a ARENA. O MDB defendia a revitalização do Conselho com a inclusão de representantes indicados pela FRACAB e AGAPAN. A ARENA dizia que a maioria devia ser do Executivo e que a Câmara Municipal é que representa a comunidade. A proposta aprovada, e que passou a vigorar com a partir do 1ºPDDU, se aproxima de uma participação paritária, mas ainda com maior representação do governo, 42,86%.

### 3.3.2 Características do ciclo de formulação do 1º PDDU

Após um breve resgate do processo de formulação da política de planejamento urbano em Porto Alegre e a descrição do que foi o ciclo de formulação do 1º PDDU, apresentarei as suas características principais segundo o referencial de análise, isto é, as fases propostas por Souza e Frey, ajustadas ao meu objeto de estudo (esquema 2).

Os elementos que destacarei na caracterização do ciclo de formulação do 1º PDDU são: o objetivo e as idéias que orientaram o governo; os atores que participaram; o tipo de envolvimento dos atores (consulta, representação ou participação direta); o perfil da burocracia; o processo de como se deu a formulação das soluções; a forma como se elaborou e deliberou sobre o projeto de lei.

Marques (1998), em entrevista que realizei em 5 de julho de 2006, destacou que os principais objetivos do governo Villela eram: avaliar os resultados e superar os limites do Plano de 1959, formular um Plano Diretor que incorporasse toda a legislação (dispersa) relacionada com o desenvolvimento urbano e criar um sistema de acompanhamento do desenvolvimento da cidade que fosse capaz identificar as tendências de crescimento, não apenas de Porto Alegre, mas da região metropolitana.

O contexto político e social de meados da década de 70, de perda de legitimidade da ditadura militar e início das manifestações pela redemocratização do país, contribuiu para fazer com que o governo repensasse a participação no sistema de planejamento, particularmente no Conselho do Plano Diretor. Os princípios da Carta de Atenas e as idéias modernistas continuaram influenciando o governo, como no caso da definição das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPS). A reformulação do Plano era também uma demanda dos urbanistas locais.

O grande objetivo do governo era articular todas as ações governamentais de desenvolvimento urbano (de todos os órgãos) com o modelo espacial do 1º PDDU e controlar o crescimento da cidade. Para isso, buscou criar um sistema com instrumentos que articulassem o planejamento urbano da cidade com os planos regionais e com o orçamento municipal. O Plano Diretor passaria a contar com os investimentos previstos no orçamento e articularia todos os projetos urbanísticos a serem executados em cada região da cidade de acordo com o modelo espacial contido no 1º PDDU<sup>33</sup>. A Secretaria do Planejamento Municipal passou a atuar, pela Lei do 1º PDDU, como órgão central que coordena e articula todos os órgãos setoriais na elaboração dos planos e projetos de desenvolvimento urbano em toda a cidade e de acordo com o modelo físico – espacial do Plano Diretor<sup>34</sup>. Todos os projetos de desenvolvimento urbano importantes deveriam passar pela SPM.

O ciclo de formulação do 1º PDDU teve como *principais atores tomadores de decisão* o governo, os técnicos do planejamento, urbanistas e os vereadores.

---

<sup>33</sup> O “Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano” (Art. 5º ao Art. 20º) tem como objetivos instituir um processo permanente de atualização do Plano Diretor, coordenar, promover a integração e acompanhar a execução de planos e programas setoriais e microrregionais atinentes ao desenvolvimento urbano. O Sistema busca assegurar a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades, modernizar as suas estruturas e criar fluxos de informações para viabilizar a coordenação e a tomada de decisão. O Sistema proposto deve coordenar todos os órgãos setoriais na elaboração e execução dos planos e programas de desenvolvimento urbano para as unidades territoriais do município (UTPs), tendo o orçamento municipal como o principal instrumento para a sua implementação. O Sistema prevê que os planos e programas devem “atender às diretrizes resultantes do modelo físico – espacial de desenvolvimento urbano”, “buscar o maior equilíbrio possível entre os níveis global e local” e “definir prioridades, em função dos graus de carência por ele identificados” (Art. 11). O modelo físico - espacial prevê uma zona de ocupação intensiva, onde se localizam áreas predominantemente residencial, industrial e pólos comerciais e de serviços, a zona de ocupação extensiva e a rural. Segundo a estimativa dos técnicos, a zona intensiva pode abrigar mais de 2 milhões de habitantes. (Lei Complementar nº. 43, de 1979, 1º PDDU)

<sup>34</sup> A Prefeitura Municipal passou a contar (formalmente) com um Sistema que tem como “órgão central”, articulador e coordenador, a Secretaria do Planejamento Municipal, como órgão integrador, o Conselho Municipal do Plano Diretor, e a participação da comunidade (Art. 21 a 23). À Secretaria do Planejamento Municipal cabe coordenar a elaboração e revisão dos planos e programas nas UTPs e os setoriais de desenvolvimento urbano, coordenar a programação de investimentos para implementação dos planos, programas e projetos, orientar os órgãos do Sistema e promover a articulação com a União, Estado e municípios da Região Metropolitana (Art.13). A lei propõe para a estrutura do Sistema uma unidade de apoio interdisciplinar, uma unidade de informações técnicas sobre desenvolvimento urbano (localizadas na Secretaria do Planejamento Municipal) e unidades setoriais de planejamento vinculadas aos órgãos setoriais (Art. 17). (Lei Complementar nº. 43, de 1979, 1º PDDU)

O ator principal na escolha da metodologia foi o governo. A metodologia escolhida pelo governo priorizou a participação dos técnicos locais, da burocracia da SPM, como formuladores do diagnóstico, de soluções possíveis e do modelo espacial; o governo como o ator que seleciona as propostas e formula o Projeto de Lei do Plano Diretor; e os vereadores como os representantes que falam e apresentam demandas em nome da sociedade civil e a base de apoio do governo que defende os interesses do Executivo durante a votação.

Para realizar seu objetivo, o governo mobilizou exclusivamente um corpo técnico local, da SPM, com a participação de técnicos da METROPLAN e pesquisadores do PROPUR, para a formulação do diagnóstico, construção de possíveis soluções para problemas urbanos e desenvolvimento de instrumentos de planejamento. A participação de técnicos de outros órgãos<sup>35</sup> não se dá como co-responsáveis pela formulação das propostas que orientaram a elaboração do Projeto de Lei, mas como colaboradores. O governo não buscou a diversificação do perfil técnico e um maior comprometimento dos demais órgãos municipais. Segundo o relatório dos grupos técnicos, faltou apoio dos demais órgãos de governo.

Durante a formulação do 1º PDDU, não se constituem espaços voltados para a construção de soluções consensuadas entre as diferentes propostas produzidas pelos grupos técnicos, pelo governo e pelos vereadores, capaz de dar maior legitimidade ao processo e de construir soluções mais abrangentes e com maiores possibilidades de resolver os problemas urbanos. A análise empírica do ciclo de formulação do Plano permitiu identificar a existência de diferentes entendimentos e prioridades entre técnicos, governo e vereadores sobre a política habitacional para setores de baixa renda. Os técnicos do GT Habitação identificaram como prioridade o Projeto, já existente, do núcleo autônomo da Restinga. O Gabinete do Prefeito encaminhou à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que não considerou a subabitação tema prioritário para o Sistema de planejamento. E a Câmara de Vereadores apresentou outra proposta, que priorizou as Vilas Mato Sampaio e Divinéia (núcleos mais antigos).

---

<sup>35</sup> Conforme Marques, coordenador do PROPLAN, teria faltado decisão, e até entendimento, da SPM e do governo de que era necessário “convencer” as demais secretarias a participar do projeto de criação do sistema de planejamento. Entrevista que realizei em 5 de julho de 2006.

As iniciativas foram pontuais e desarticuladas, apontando para prioridades diferenciadas.

O governo não criou espaços públicos para estes atores debaterem, formularem soluções e incluírem suas propostas no projeto de lei do Plano Diretor.

Estiveram ausentes os setores da sociedade civil, ligados ao tema da irregularidade urbana, como as associações de moradores e entidades ligadas à habitação popular, no momento da formulação do diagnóstico do problema e na formulação de propostas. A participação comunitária restringiu-se a consultas feitas por correspondência, algumas poucas entrevistas e manifestações em audiências da Câmara Municipal. Estes setores não foram chamados a debater e apresentar propostas para a resolução de problemas como o crescente aumento da irregularidade e informalidade urbana. A análise da participação das entidades da comunidade, durante as sessões públicas na Câmara de Vereadores, não pode ser realizada devido à falta de registros, destruídos por um incêndio (a Ata nº 18 não informa se foi esclarecida a causa do incêndio e porque não se buscou resgatar a memória destas sessões). Pode-se, entretanto, afirmar que a metodologia de formulação do 1º PDDU só contemplou a participação direta dos representantes da comunidade (onde estariam incluídos os setores populares) nestas sessões públicas. Seguindo a tradição dos governos anteriores, de que a participação nos Planos deva ocorrer através da consulta e colaboração, estas sessões teriam tido por objetivo apenas consultar estes setores sociais e não envolvê-los na formulação da política. Apesar da limitação imposta por este objetivo, a intervenção dos setores comunitários contribuiu para que os vereadores da oposição incluíssem as propostas de regularização das vilas Mato Sampaio e Divinéia e buscassem ampliar a participação comunitária no Conselho do Plano.

As cooperativas habitacionais, empreendedores imobiliários e construção civil participaram no seminário final e nas sessões da Câmara Municipal apresentando sua visão sobre os problemas urbanos e suas propostas. Entretanto, não foram chamados a participar como entidades co-responsáveis pela elaboração da política urbana.

Apesar do Conselho do Plano Diretor ter sido criado ainda em 1939 e fazer parte do sistema de planejamento responsável pela política urbana, este não participou formalmente do processo de formulação do Plano. Na concepção de participação do

governo, instâncias como o Conselho Municipal do Plano Diretor, são órgãos de cooperação governamental e de consulta, encarregados de aplicar a lei do Plano Diretor (opinar sobre leis e padrões urbanísticos, investimentos, instalação de equipamentos), e não instâncias formuladoras da política. Durante a vigência do 1º PDDU esta instância cumpriu o papel de acompanhamento, fiscalização da aplicação do Plano e sua legitimação, já que o Executivo formalmente abriu espaço para a participação de entidades e da comunidade. Como nos Planos de 59 e 61 elas não podem alterar o modelo de cidade previsto no Plano, mas apenas contribuir para seu aperfeiçoamento e melhoria.

Durante o ciclo de formulação do 1º PDDU o Legislativo operou como instituição que cumpriu um duplo papel: o de receber os “inputs” de setores da sociedade, através dos vereadores da oposição, e de defender os interesses do governo, através da sua bancada de apoio. O Legislativo atuou como instância “representativa” da sociedade, para a qual atores sociais, como comunidades de bairro, entidades de profissionais liberais e da construção civil, “apelam”, objetivando a inclusão de “emendas” de seu interesse ao Projeto de Lei do Executivo. Foi o espaço no qual emergiu os interesses e conflitos da sociedade civil. A Câmara de Vereadores mostrou-se um poder com autonomia, diante do poder Executivo, para rediscutir temas, introduzir e aprovar propostas de interesses dos setores populares e dos pequenos empreendedores da construção civil (ainda que bastante limitadas e pouco abrangentes), mas que atuou como instância representativa de uma pequena parte dos interesses existentes na sociedade.

Propostas muito importantes para a construção de uma política urbana local participativa e descentralizada, debatidas nos GTs e no seminário final, foram *vetadas* pelo governo, não tendo sido incorporadas ao projeto de lei do Executivo. Como as relacionadas ao planejamento metropolitano que não se transformaram em propostas concretas para solucionar a falta de um planejamento integrado entre os municípios e o governos estadual e federal (a exemplo do transporte de passageiros e da migração). As reivindicações dos movimentos comunitários de exclusão do critério de regulamentação das associações de moradores (pelo Executivo Municipal), a ampliação da sua participação no Conselho do Plano Diretor e a integração à estrutura urbana dos

núcleos de subabitação (através de regularização), não foram incorporadas ao projeto de Plano Diretor. A modernização da arrecadação tributária não recebeu, no texto final, sugestões ou diretrizes que pudessem orientar o governo quanto a este aspecto, fundamental para a implantação do Plano. No Plano aprovado também não apareceram as propostas do grupo técnico de estimular o uso do transporte coletivo, as ciclovias, o ramal ferroviário e um plano para a área central, mas apenas a restrição de tráfego de carga, a proteção das áreas residenciais e previsão de garagens.

Entre as propostas debatidas na Câmara para ampliar a participação, e que foram *rejeitadas*, destaca-se a que propôs que a indicação dos membros da comunidade fosse feita pela FRACAB e o Art. 22 do PLC (Projeto de Lei Complementar), encaminhado pelo Executivo, que permitia que as associações de moradores além de opinar sobre equipamentos também opinassem sobre a “defesa da qualidade urbanística da sua Unidade Territorial de Planejamento” e “a prestação de serviço público, em regime de cooperação”.

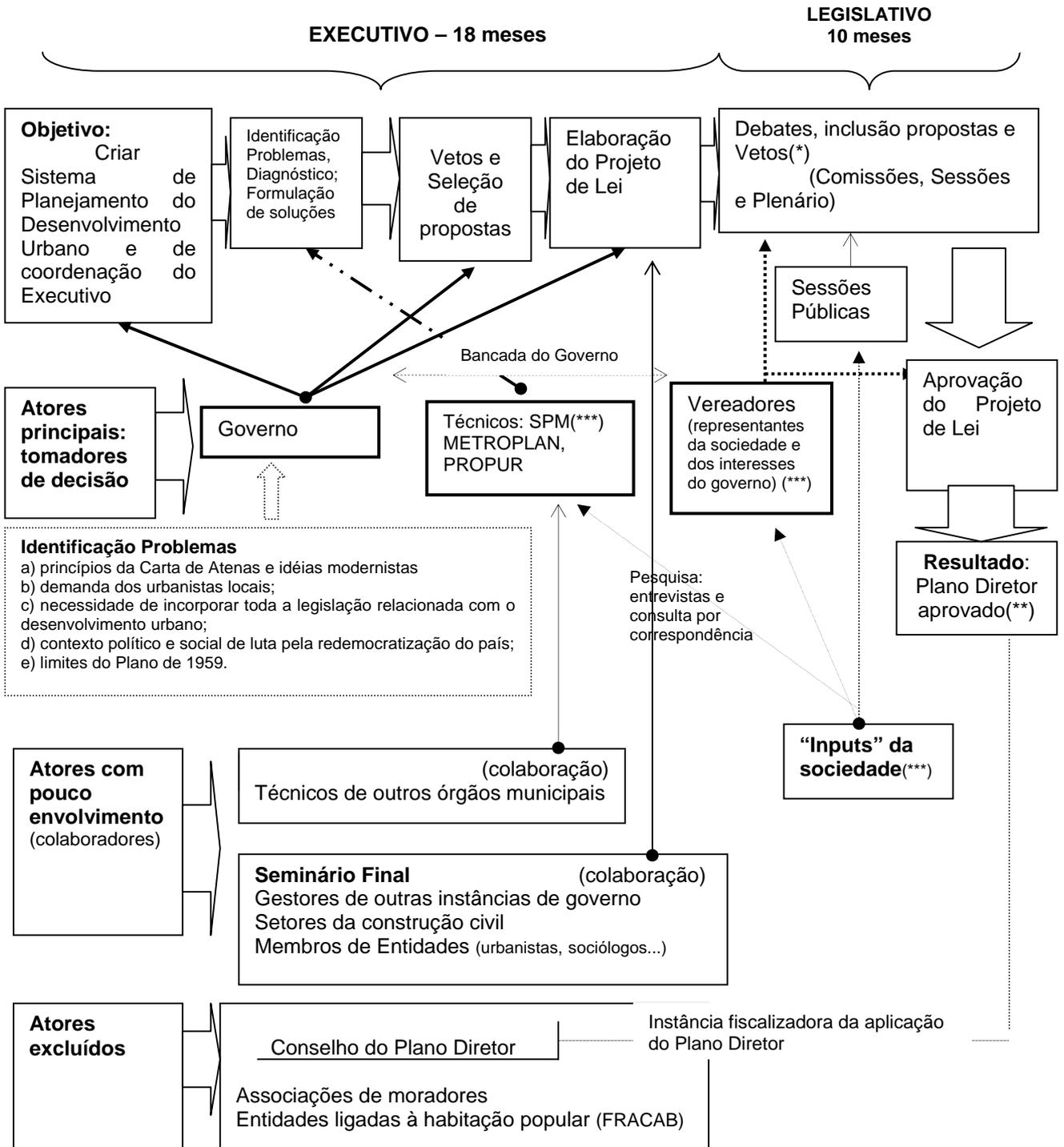
O tema da *densificação* urbana acabou sendo a *prioridade do governo*, diferentemente do que apontavam os *grupos de trabalho* que identificaram como principais problemas os da *moradia de caráter social* e sua relação com os novos padrões habitacionais, cada vez mais distantes das camadas menos favorecidas da população, *ausência de informações*, a *desorganização* de várias *regiões da cidade* e a *migração*.

O ESQUEMA (5) - CICLO DO 1ºPDDU, apresenta os principais elementos analisados e descritos anteriormente segundo o “modelo” e que caracterizaram o processo de formulação do Plano Diretor.

Nele se destacam: os principais atores tomadores de decisão, os atores pouco envolvidos e os excluídos do processo; o tipo de envolvimento da sociedade (“inputs”), de técnicos de outros órgãos municipais, gestores de outras instâncias de governo, setores da construção civil e membros de entidades (colaboradores), dos vereadores como representantes da sociedade e/ou dos interesses do governo; da burocracia (técnicos do planejamento e urbanistas encarregados do diagnóstico e formulação de soluções); as idéias, problemas, demandas e diagnósticos (a, b, c, d, e) que orientaram

o governo na definição de seu objetivo principal; os pontos de veto no Executivo e Legislativo; e a prioridade obtida no resultado final.

## ESQUEMA (5) - CICLO DO 1ºPDDU



\*Vetos principais do Governo: indicação dos representantes da comunidade pela FRACAB; associações de moradores opinando sobre a qualidade urbanística da Unidade Territorial de Planejamento.

\*\*Prioridade do Governo: controle da densificação urbana.

\*\*\*Prioridade dos GTs, vereadores da oposição e setores populares: habitação de caráter social.

## 4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO NOS GOVERNOS DA “FRENTE POPULAR” (1993 – 1999)

### 4.1 O planejamento urbano no contexto político e social dos anos 90

Buscarei, agora, caracterizar o planejamento urbano dos anos 90, década de reformulação do 1º PDDU e de elaboração do PDDUA<sup>1</sup>, quando as concepções e métodos tradicionais passam a ser questionados e reivindica-se um novo modo de formulação da política de planejamento urbano. Selecionei textos produzidos por urbanistas e planejadores urbanos, que se identificam com as concepções e métodos que propõe a ampliação da participação social na formulação da política de planejamento urbano. Farei uma análise de como eles apresentam a participação na formulação do Plano Diretor neste novo contexto, pós Constituição de 1988, de democratização da sociedade brasileira.

As décadas de 70 e 80 se caracterizaram, para muitos urbanistas, como o tempo da insatisfação quanto aos resultados do planejamento urbano<sup>2</sup>. NYGAARD (1998) observa que, opondo-se às correntes presentes nos Planos Diretores de Porto Alegre de 59, 61 e 79, apresentou-se uma perspectiva de democratização da gestão urbana e de ampliação dos direitos à cidade, que foi discutida no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana, em outubro de 1989. O Fórum adotou como premissas a função

---

<sup>1</sup> Os debates sobre a política de planejamento urbano iniciam durante o governo do Prefeito Tarso Genro, durante o Cidade Constituinte, em 1993, e culminam com a formulação e aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) recebeu do Executivo a denominação de 2º PDDUA que foi alterada, durante as votações no Legislativo, para PDDUA. Neste trabalho utilizarei apenas a denominação aprovada - PDDUA.

<sup>2</sup> Braga (1995), professor de urbanismo, cita um estudo que avaliou, em 1975, a experiência dos planos diretores em 107 municípios do Estado de São Paulo. A pesquisa conclui que apenas 28% tinha Plano Diretor, que 56,5% o elaboraram por obrigação legal e que em apenas 13,3% dos casos ele foi elaborado pela Prefeitura. A pesquisa identifica apenas as prefeituras, as empresas privadas, as faculdades e os consultores como entidades participantes. Atores como associações de moradores, ONGs, movimentos pela moradia, sindicatos, entre outros, não aparecem. A pesquisa apresenta a categoria “Outros” (com 12,2%) que pode estar ocultando a representação destes atores ou, o que é mais provável, considerando o contexto político da década de 70, a sua completa ausência, o que reduz a legitimidade do Plano e pode ser um possível indicador da baixa utilização do Plano Diretor como instrumento de planejamento das Prefeituras.

social da propriedade e o direito à cidadania (participação ampla e acesso aos bens urbanos). (NYGAARD, 1998, p. 29-37)

Júnior (2004) destaca os elementos positivos e negativos que, por um lado, criam as condições para um planejamento não tecnocrático – estatista, mas, por outro, trazem novas dificuldades para o planejamento participativo a nível local. “As mobilizações sociais urbanas como o Movimento Nacional dos Mutuários, o documento da CNBB, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral” e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, nos anos 80, foram fundamentais para o avanço nas discussões das gestões das cidades e a incorporação, na Constituição de 1988, de “elementos”, como a participação, que vão “além de intervenções urbanísticas, que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade. Isto seria um indicador de que “o planejamento urbano exercido pós-1988 não é o “planejamento tecnocrático - estatista” dos anos 1970-80”. Outra mudança significativa seria o “direcionamento adotado pelo Estado brasileiro, principalmente nos anos 90, em transferir papéis, antes centralizados, para esfera municipal, fez com que as diretrizes políticas, econômicas, sociais e de planejamento se tornassem mais “flexíveis” tornando o poder local mais “autônomo” na resolução de “demandas como programas de combate ao desemprego, analfabetismo e habitação, antes desenvolvidos apenas pelo poder central”. Mas teríamos um “fator agravante neste cenário”: “é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais”. (JÚNIOR, 2004, p.15-28)

Para Murta (2005), entre a década de 90 e início do século XXI, surge um novo contexto em que a falta de participação estaria dando lugar a um novo tempo em que a participação no planejamento e gestão da cidade passa a contar com instrumentos legais como o Estatuto da Cidade<sup>3</sup> que “exige” a participação popular na elaboração de Planos Diretores. A construção da Política de Planejamento urbano passa a ter um

---

<sup>3</sup> “A década de 90 é marcada por reformas constitucionais que através de instrumentos legais como [...] a Lei Federal 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, que se destaca pela busca de garantia de participação da comunidade na decisão e gestão do que se pretende, se pode e se deve fazer em cada cidade. É um passo administrativo novo, conquistado, que ainda precisa ser entendido e assumido pelas prefeituras e pela população.[...] não se pode deixar de comemorar o fato de que o Ministério das Cidades, através da Resolução Nº 25 do Conselho das Cidades, de 18 de março de 2005, vem exigir que as prefeituras cumpram o artigo 41 do Estatuto da Cidade de forma participativa, ou seja, à exigência de elaboração de Plano Diretor vem se somar a exigência de que o mesmo seja Participativo”.(MURTA, 2005, p. 1 - 5)

estatuto legal que orienta a ação do governo na formulação do Plano Diretor com participação social.

É necessário ter em conta que a construção da Política de Planejamento urbano, durante todo o ciclo de formulação do PDDUA (93 a 99), ainda não contava com o estatuto legal, que passou a orientar a ação dos governos municipais na formulação do Plano Diretor com participação social, o Estatuto da Cidade, que é de 2001.

Na década de 90, surgiu entre urbanistas e planejadores urbanos um movimento pela ampliação da participação social no ciclo de formulação da política de planejamento urbano, que se apresentou como planejamento participativo, em contraposição ao planejamento tecnocrático – estatista das décadas anteriores.

Surgiu, ainda, outra tendência entre os urbanistas orientada pelo planejamento estratégico “uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda.” (VAINER, 2000, p. 78)

São

os Planos Diretores, agora materializados nos famosos ‘Planos Estratégicos’, principalmente os ‘vendidos’ aos países latino-americanos, vide caso do Rio de Janeiro, podem ser entendidos como uma combinação de: favores fiscais, melhoria de infra-estrutura da cidade, re-qualificação dos ambientes históricos e consensos em torno de projetos estratégicos entre uma gama extensiva de grupos de elite que desejam o crescimento para cidade. Nesses planos, a maioria da população fica relegada as possíveis vicissitudes que a cidade oferecerá. (JÚNIOR, 2004, p.15-28)

Júnior (2004) aponta três possibilidades colocadas para os urbanistas no planejamento e gestão da cidade: o tradicional planejamento tecnocrático – estatal, a elaboração de planos estratégicos ou o planejamento participativo a nível local.

A estas possibilidades de planejamento da cidade corresponderiam três tendências administrativas: a primeira, estatizadora; a segunda, mercadológica; e a terceira participativa. Como exemplo da terceira tendência destaca-se o Orçamento Participativo que “no mínimo abre a discussão sobre a publicização do dinheiro público e sua utilização, além de possibilitar a inclusão de novos atores sociais no processo de discussão orçamentária”. (FERRARI, 2002, p. 41)

No contexto social e político dos anos 90, emergiu a demanda por novas concepções e métodos de planejamento que não são necessariamente excludentes, mas que tem objetivos diferentes. O planejamento estratégico está focado no desempenho econômico dos territórios enquanto que o planejamento participativo prioriza a participação social na formulação da política de planejamento. Tanto o “movimento” do planejamento estratégico quanto o do planejamento participativo estariam disputando espaço com o tradicional planejamento tecnocrático – estatal, visto como um entrave para o desenvolvimento do mercado e para a participação ativa da cidadania.

Murta considera o Plano Diretor como “o principal instrumento para a definição das estratégias de resgate da função social da cidade, tendo como objetivo apontar as principais questões relativas à política urbana, visando assegurar qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico”. (MURTA, 2005, p. 1 - 5)

Para profissionais da ciência urbana com esta concepção<sup>4</sup>, o Plano Diretor não é mais um instrumento de planejamento normativo, mas, sobretudo, é um instrumento de inclusão social, de desenvolvimento e construção da cidadania. Os Planos Diretores Participativos partem da convicção de que “não se pode decidir pela qualidade de vida

---

<sup>4</sup> “Foi no início dos anos 70 que a ciência do urbanismo, através de autores como Henri Lefebvre (*O direito à Cidade, 1968; Revolução Urbana, 1970; e O pensamento marxista e a cidade, 1972*), Manuel Castells (*A questão Urbana*) e David Harvey (*A Justiça social e a cidade*), “renovou o debate crítico” e buscou desvelar “a verdadeira função do planejamento, o intervencionismo e o regulacionismo estatal”, que busca organizar a cidade segundo “às necessidades do capitalismo”. E “principalmente Harvey e Castells passam a discutir “a cidade de forma menos mecanicista e mais orgânica”, a “cidade pode [...] ser olhada como um ambiente [...]construído – um ambiente que é um produto social.[...] Segundo HARVEY, “o urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante. “(HARVEY, 1980, p. 174, apud JÚNIOR, 2004)

“No Brasil “segundo a tendência do pensamento europeu”, nos anos 70 e 80, as obras de Castells e Harvey foram base para formulação do discurso e das análises críticas” à Ditadura Militar (64 a 85), “caracterizando-a como centralizadora e estatizante”, “tecnocrata e limitante”. O Planejamento Urbano foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que buscaram organizar o ambiente construído mas não enfrentando as questões sociais. A ciência urbanística, no Brasil, “priorizou a ordenação do território, sua configuração arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a obra física pura e desconsiderando-se a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes”. Para inverter esta prioridade “a pesquisa e os estudos urbanos, sejam eles realizados por geógrafos, urbanistas ou planejadores, devem atender, cada vez mais, a essas novas questões e tendências de renovação da gestão local, dando a importância devida às questões do dia – dia das cidades e não se preocupando apenas com o urbanismo e o planejamento físico – territorial”. (JÚNIOR, 2004)

de uma população sem que ela tenha feito a opção por qual qualidade de vida deseja alcançar”. (MURTA, 2005, p. 1 - 5)

Das três tendências administrativas (estatizadora, mercadológica e a participativa), identificadas por Júnior (2004), duas delas também foram apontadas por Souza (2003) como o “novo gerencialismo público”<sup>5</sup> (mercadológica) e a tentativa das políticas públicas de caráter participativo (participativa).

As reflexões e preocupações dos planejadores urbanos e o surgimento de novos instrumentos na legislação estariam “sinalizando” um contexto social e político caracterizado pela demanda social por novos modos de planejamento entre os urbanistas e de gestão das cidades entre os governantes locais<sup>6</sup>. Duas possibilidades estariam se “constituindo”: uma que corresponderia mais aos interesses do capital, o planejamento estratégico, e outra, aos interesses da sociedade, o planejamento participativo. O planejamento e a gestão tecnocráticos e normativos estariam sendo questionados quanto à sua legitimidade e eficácia tanto por setores do capital quanto pelos interesses da cidadania.

---

<sup>5</sup>SOUZA (2003) destaca a “emergência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e de novos temas, como o da eficiência (atualmente o principal objetivo da Política Pública), credibilidade e a delegação para “órgãos independentes”, na agenda dos governos. A autora identifica como proposta concorrente ao “novo gerencialismo público” a tentativa, que vem se experimentando em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo, “impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por alguns partidos políticos, como é o caso do PT no Brasil”. Esta proposta concorrente visa “a inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais”. (SOUZA, 2003, p. 9)

<sup>6</sup>Daniel Garcia Delgado (1997, p.13-14) analisando a crise do modelo municipal tradicional na Argentina sugere a emergência de novos cenários onde se observam o aumento das atividades municipais e das expectativas da população. Se produz, de um lado, a revitalização da esfera local e, de outro, o município aparece como ponto de condensação da fragmentação social, de protestos, de crise de mediações e de falta de recursos. Entra em crise a lógica organizacional burocrática (exitosa na construção do Estado – Nação) e surgem experiências de uma governança gerencial orientada pela eficiência e eficácia e pela avaliação da performance das políticas. Estaríamos em um novo cenário que exige a construção de governos abertos à participação e inovadores. O novo contexto estaria exigindo uma gestão local que adotasse outro modelo administrativo – burocrático, o da governança gerencial baseada em: avaliação e monitoramento, descentralização, trabalho em equipe, horizontal e flexível, com orçamento participativo e por programas, com novo estilo de liderança, com articulação público – privada e auditorias de controle de usuários e clientes. Uma gestão local que, no setor do desenvolvimento econômico, passasse de uma orientação passiva para uma perspectiva ativa e indutora de redes produtivas, de políticas de emprego e renda, com planejamento estratégico, parcerias, concertação e internacionalização do município. Na área social as políticas neoliberais e de livre mercado produzem uma redefinição nas Políticas Sociais que deixam de ser pensadas como universais, centralizadas e de financiamento da oferta e passam a ser descentralizadas, focadas e de financiamento da demanda. Conselhos Municipais, audiências públicas, participação comunitária passam a compor a nova agenda da gestão local.

Estas novas perspectivas passam a disputar espaço, entre os urbanistas e governantes, com as tradicionais orientações positivistas, modernistas e os métodos do planejamento centralizado que caracterizaram o período do planejamento tradicional dominante até o final da década de 70 e em crise na década de 80.

O planejamento participativo apresenta como objetivos principais buscar reduzir o déficit de participação na construção da política de planejamento e enfrentar problemas urbanos não resolvidos pelo planejamento urbano tradicional.

Se, na década de 70, utilizou-se a metodologia tecnocrática – normativa que tentou impor a política de Planejamento Urbano, via Lei encomendada a especialistas do urbanismo (que não foi acolhida pela grande maioria dos municípios), nos anos 90 os planejadores do urbanismo se dividem entre o planejamento participativo e o planejamento estratégico, que exigem novas metodologias ainda em construção.

Estas metodologias dão ênfase ou para a racionalidade técnica e os interesses do mercado, objetivando a eficiência e a eficácia, ou para a participação ativa dos atores políticos, técnicos e representantes da sociedade civil, com o objetivo de construção da cidadania. Apesar de alguns urbanistas e planejadores vincularem o método participativo aos interesses da sociedade civil e o estratégico aos do mercado, não parece existir uma relação de exclusão entre eles. Um programa de governo que busca implementar políticas de interesse de setores populares pode, em tese, utilizar metodologia que combina o planejamento participativo e o estratégico.

Outro aspecto relevante que caracteriza o ciclo do planejamento urbano dos anos 90 é a necessidade, apontada pelos urbanistas, de uma burocracia com técnicos capacitados na mediação de interesses conflitantes, substituindo os tradicionais técnicos normativos, acostumados com a formulação da política através de dados “objetivos”. Uma nova geração de técnicos que poderia fazer parte tanto da burocracia do Estado, da equipe de governo que está no poder ou atuar na assessoria de atores da sociedade civil.

A identificação dessas tendências sugere que se busque identificar se a participação na construção da política de planejamento urbano, durante a formulação do PDDUA, orientou-se por uma ou outra destas metodologias. Isto é, se o Projeto

Cidade Constituinte<sup>7</sup> assumiu o planejamento participativo, que se caracterizaria pela intensa participação dos atores sociais objetivando a construção da cidadania e a redução do déficit social, ou o planejamento estratégico, focado na racionalidade técnica e interesses do mercado.

As duas propostas de intensificação da participação apresentadas por Cortês (1996), a defendida pelos teóricos da nova direita – participação do consumidor de bens e serviços decidindo dentro das regras do mercado – e a defendida por uma parcela dos marxistas e neo-pluralistas – cidadãos participando através de fóruns institucionalizados e tomando parte no processo político, apontam para duas possibilidades de priorização das ações do governo. Na primeira, o governo prioriza a participação e a organização da cidade para funcionamento da produção e do consumo (valorização da participação dos atores dentro das regras do mercado). Na segunda, prioriza a ampliação da participação e a inclusão daqueles atores tradicionalmente excluídos, visando o exercício e a construção da cidadania<sup>8</sup>.

As possibilidades colocadas por estas duas perspectivas, orientam para a identificação dos atores, seus respectivos temas de interesse (enquanto consumidores ou como cidadãos) e para a verificação da institucionalização, ou não, de fóruns para a sua participação no ciclo do planejamento urbano.

Estas análises apontam para um novo contexto no qual emerge a disputa entre a tendência mercadológica e a participativa, num cenário de “desenvolvimento urbano incompleto” (profundas desigualdades de acesso de grandes parcelas da população aos empregos, bens e serviços urbanos)<sup>9</sup>. Este cenário dificultaria a ação dos governos

---

<sup>7</sup> O projeto Cidade Constituinte foi criado pelo Prefeito Tarso Genro para debater com a sociedade civil um projeto para a Porto Alegre do futuro e que acabou desenvolvendo uma metodologia que orientou a condução do processo de formulação do PDDUA.

<sup>8</sup> Cidadania é aqui entendida como a definida por Marshall (1967): o cidadão tem acesso aos direitos civis, políticos e sociais.

<sup>9</sup> Segundo Helga Hoffmann (1980) “Durante a década de 40, ainda foi bastante alto o ritmo de absorção de mão-de-obra na indústria. [...] Posteriormente, o ritmo de urbanização se acelerou ainda mais, e ao mesmo tempo se verificou que o setor industrial gerava emprego em volume menor que o esperado, tornou-se visível, nas cidades, o fenômeno do desemprego e do subemprego”. (p.33) A indústria brasileira tem uma capacidade de absorção de mão-de-obra das mais baixas do mundo. (p. 44 e 48 – QUADRO 5) Hoffmann afirma que, a partir de 1950, ocorre um processo que se caracteriza por uma urbanização acelerada em ritmo superior ao da industrialização e o esgotamento gradativo da expansão da fronteira agrícola. A baixa capacidade de geração de emprego da indústria e o esgotamento da capacidade do campo em gerar empregos tornam o terciário urbano a única alternativa de emprego. Empregos de baixíssima produtividade como o comércio ambulante, biscateiros, guardadores de carros etc. A desproporção do terciário urbano de baixa produtividade produz a cidade inchada, manifestação de uma arritmia entre os processos de industrialização e urbanização. Torna-se visível a subutilização da força de trabalho e suspeita-se de uma urbanização sociopática.

municipais tanto para o planejamento estratégico quanto para o planejamento social (participativo) devido às grandes demandas sociais existentes nas cidades brasileiras. O contexto de disputas entre urbanistas e planejadores e o cenário do desenvolvimento urbano incompleto devem ser considerados e levados em conta ao analisar a participação ocorrida durante a reformulação do 1º PDDU e formulação do PDDUA. Eles tendem a dificultar a aplicação da metodologia participativa devido aos conflitos entre os técnicos e formuladores da ciência do urbanismo (divididos entre o planejamento estratégico, participativo ou tecnocrático) e a diversidade de interesses dos atores que compõem a sociedade civil (entidades da construção civil, associações de moradores, ambientalistas, ONGs etc) preocupados com o lucro de sua atividade, a falta de infra – estrutura e serviços nos bairros ou com a qualidade do meio ambiente urbano.

Estas três “correntes” do urbanismo – o planejamento tecnocrático – normativo, o planejamento estratégico e o planejamento participativo – reconhecem a grande importância da comunidade técnica na formulação da política urbana. Este papel de destaque que tem o corpo técnico na elaboração do Plano Diretor o torna um dos principais atores do processo. O governo eleito precisa delegar, mesmo acompanhando todas as fases do ciclo, ao “corpo técnico” (da Prefeitura ou de consultores externos) a tarefa de elaboração técnica do Plano. O governo municipal precisa escolher, dentre os membros da comunidade de urbanistas e planejadores, aqueles que se identificam com a proposta de planejamento que se “ajusta” com o programa de governo a ser implementado. Neste sentido precisa considerar a “cultura” e o “perfil” dos “mediadores da política de planejamento urbano” (técnicos em planejamento, urbanistas, arquitetos, engenheiros), pois, para cada problema apresentado, eles podem optar por uma ou outra solução. Como exemplo, podemos citar o caso da morfologia urbana (a forma que a cidade vai adquirindo à medida que os prédios, regulados pelo Plano Diretor, vão sendo construídos) que pode configurar-se por quarteirões formados por grandes paredões de edifícios colados uns aos outros ou por um conjunto de prédios alternados e com formas geométricas diferenciadas. Cada uma destas soluções pode implicar em vantagens e desvantagens econômicas, ambientais e de salubridade e interessar mais a um grupo de empreendedores imobiliários, ambientalistas, defensores do patrimônio

histórico – cultural ou moradores de bairro. É preciso considerar que o corpo técnico não é neutro, que exercita suas preferências no momento da escolha das soluções e que pode priorizar o transporte individual ou o coletivo, as construções elevadas ou os prédios de menor altura e volume, a regularização de habitações precárias no local onde estão ou as remoções para lugares onde o solo tem menor valor.

Cunha e Jardim (2005) analisaram os diferentes instrumentos criados pela Constituição Federal e concluíram que ela “ampliou a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública” e que ela teria inaugurado uma “conjuntura excepcionalmente favorável à participação popular”, o que possibilitaria a introdução do “exercício do poder diretamente pelo povo, de forma combinada com a representação política tradicional”. Estas leis “instituíram arranjos institucionais com vistas a propiciar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre os governos no que Dagnino chamou de “encontros entre o Estado e a sociedade civil” (2002, p.13) [...] e que têm tido importante papel na formação das agendas políticas, especialmente as locais”. (CUNHA e JARDIM, 2005)

#### **4.2 A participação social e o Plano Diretor na Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990**

Os vereadores constituintes municipais, que aprovaram a Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre<sup>10</sup>, deram prioridade para a participação da sociedade no processo de tomada de decisão do governo local. São diversos artigos da Lei que buscam garantir e ampliar a participação.

Os artigos 101 e 102 prevêm, respectivamente, que “os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração” e que o “Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal”. O art.

---

<sup>10</sup> A Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre foi promulgada em 3 de abril de 1990.

96 chegou a prever crime de responsabilidade do Prefeito em caso de obstrução do livre funcionamento dos conselhos populares.” (artigo posteriormente suspenso pela resolução n°. 47, do Senado Federal, de 2005)

A LOM propõe uma mudança radical no papel dos conselhos municipais que deixam de ser instâncias de colaboração ao governo e passam a atuar como “órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”.

A LOM prevê que o município elabore os planos diretores de desenvolvimento urbano, promova o adequado ordenamento territorial, estabeleça normas de edificação, de loteamento, arruamento e zoneamento urbano (art. 8º). Os planos diretores serão objeto de Lei Complementar, que deve ser aprovada por maioria absoluta dos vereadores (art. 76).

Os constituintes priorizaram ainda temas inovadores, de interesse dos setores populares como habitação popular e saneamento básico (art. 13), a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, de loteamentos, a participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas (art. 208), a delimitação de áreas destinadas à habitação popular (art. 212), políticas emergenciais para áreas de risco e regras especiais no Código de Obras e plano diretor para projetos de baixa renda (art. 216), o banco de terras (art. 217), o estabelecimento como meta prioritária à superação da falta de moradia para famílias de baixa renda (art. 230), a concessão real de uso e o usucapião urbano (artigos 231 e 232).

Temas que não foram incorporados nos Planos Diretores de 59 e 79 não tendo sido priorizados pelo órgão coordenador do planejamento municipal.

A LOM propõe que o Poder Executivo adote uma estrutura político – administrativa descentralizada que assuma um planejamento permanente e integrado com a comunidade e que assegure a participação popular nas decisões do Executivo (art. 85, 86 e 89).

Mais de um terço dos 43 vereadores constituintes eram de partidos do governo da “Frente Popular” (PT, PCB, PSB), sendo que o primeiro secretário, vereador Lauro Hagemann, acompanhou todo o processo de formulação e aprovação do PDDUA.

A “Frente Popular” assumiu o governo num contexto político local em que a expectativa da maioria dos vereadores que aprovou a LOM era de ampliação da participação social na construção das políticas públicas e de governos menos centralizados e com maior controle social.

### **4.3 Os conselhos municipais nos governos da “Frente Popular”**

Após a aprovação da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, os governos da “Frente Popular” criaram e regulamentaram um conjunto de conselhos municipais que passaram a ter uma participação ampliada, incorporando atores que não participavam nos conselhos criados na década de 70. Segundo a Lei Complementar nº 267, de 1992, os “Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, têm por competência “atuar nas formulações e controle da execução da política setorial”, sendo “garantida maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores”, “entidades de trabalhadores” e “entidades civis” (art. 1º, 2º e 4º). E a Lei 293, de 1993, institui gratificação aos representantes dos conselhos municipais. São criados os Conselhos de Saúde (Lei 277/92), de Trânsito (Lei 247/91), de Educação (Lei 248/91), dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 6787/91), de Comunicação (decreto 9426/89), institucionalizado e reformulado o de Transportes (Lei 318/94), alterado o de Patrimônio Histórico e Cultural (Decreto 11130/94) e o de Entorpecentes (Lei 328/94).

Os Conselhos Municipais, segundo as regulamentações aprovadas pelo Executivo, passaram a ser “órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, tendo por competência “atuar nas formulações e controle da execução da política setorial” e tendo como atores participantes a “maioria de representantes de entidades comunitárias de moradores”, “entidades de trabalhadores” e “entidades civis” (art. 1º, 2º e 4º). Diferenciam-se dos Conselhos Municipais da década de 70 que eram instâncias de consulta e colaboração ao governo com características burocrático-administrativas e passam a ter o respaldo legal para controlar e formular a política setorial.

Resumindo, pode-se afirmar que o ciclo de formulação da política urbana dos anos 90 teve como principais características: um contexto de pressão social por uma democratização do planejamento e da gestão urbana; o surgimento de novas propostas metodológicas para a elaboração da política pública, baseadas no planejamento estratégico e no planejamento participativo (que implicaria na necessidade de uma “nova burocracia”, um corpo técnico com o perfil de “mediador de conflitos”<sup>11</sup> para a formulação de soluções).

É neste contexto que se dará a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) da “Frente Popular”. Um contexto de expectativa da sociedade e dos profissionais do urbanismo pela introdução das novas metodologias e novos mecanismos de participação social.

#### **4.4 As Fases do Projeto Cidade Constituinte: do I Congresso da Cidade (1993) à Lei Complementar 434/99**

A análise dos documentos do ANEXO A revelou que os objetivos e as instâncias criadas pelos governos da “Frente Popular” mudaram de acordo com as necessidades do processo, caracterizando diferentes fases para o ciclo de formulação da política urbana.

O Projeto Cidade Constituinte desdobrou-se em quatro fases desde a sua criação, em 1993, até a aprovação do PDDUA, em 1999.

A primeira fase (93) definiu o tema para debate com a sociedade (o Projeto de Cidade para o futuro), criou espaços públicos<sup>12</sup> para a discussão e formulação (grupos de trabalho, seminários, audiências públicas, Congresso da Cidade) e uma

---

<sup>11</sup> Conflitos que resultam das tentativas de interação entre os principais atores envolvidos. O técnico mediador de interesses conflitantes seria o agente que faria circular as informações sobre as possibilidades de modificação do espaço urbano e viabilizar “a construção de uma ponte” entre o conhecimento da população local e o conhecimento técnico para a produção e gestão do espaço urbano”.(MURTA, 2005, p. 1 - 5)

<sup>12</sup> Estes espaços foram criados, inicialmente, para o debate e votação de propostas de diretrizes para o “Projeto de cidade para o futuro”, posteriormente transformando-se em espaços de formulação (grupos ampliados) de propostas ao Plano Diretor.

Coordenação Geral para orientar o processo votou o regimento para o funcionamento das instâncias e definiu as entidades que participariam.

Fizeram parte da Coordenação Geral: Conselho do OP, Central Única dos Trabalhadores, Conselho Municipal da Saúde, Fundação de Economia e Estatística, Sociedade de Economia do RS, Associação Gaúcha de Empresas de Rádio e TV, Força Sindical, Sindicato dos Micro – Empresários, UFRGS, membros do Governo, PUC, Sociedade de Engenharia, OAB/RS, SINDUSCON, IAB, FIERGS, FEDERASUL, GRAMPAL, UAMPA, CIDADE, FASE, Associação Riograndense de Escritórios de Arquitetura (AREA), METROPLAN, Câmara de Vereadores e Prefeitura Municipal. Em 1995 se agregou o Fórum Municipal da Reforma Urbana.

Conclui o ano com a aprovação de diretrizes, formuladas pelas entidades nos espaços públicos criados, e a recomendação de que o governo elaborasse, durante o ano de 1994, a metodologia para a reformulação do 1º PDDU.

A segunda (1994) elaborou a metodologia para a reformulação do 1º PDDU e propôs debates em grupos de trabalho abertos à participação tanto de entidades organizadas como individuais e definiu os temas que fariam parte da agenda de discussões da reformulação do 1º PDDU, a partir das diretrizes do I Congresso da Cidade.

A terceira (95-97), que se caracterizou pela formulação técnica do novo Plano Diretor (PDDUA), foi desenvolvida através de grupos de trabalho abertos, seminários públicos, oficinas técnicas com a participação de consultorias e intensos debates entre o Executivo e o Legislativo. Nesta fase foram priorizadas e sistematizadas as propostas para alteração do 1º PDDU (submetidas à aprovação do II Congresso da Cidade de 95) e indicados temas a serem aprofundados. Avançou, em 1996, com a compatibilização técnica e jurídica dos temas aprovados (Gestão e Sistema de Planejamento, Habitação de Interesse Social e regulamentação da Lei do Solo Criado) e elaboração e entrega do Projeto de Lei ao Legislativo. Ainda neste ano, iniciaram oficinas de trabalho na SPM, para os técnicos, objetivando aprofundar as discussões sobre os paradigmas urbanísticos, a ação governamental, instrumentos e metodologias e adequá-los aos pressupostos do planejamento estratégico e participativo, se estendendo até 1998. Em 1997 o Projeto de Lei é retirado do Legislativo, retornando aos fóruns de debate e

elaboração criados pelo Executivo, e entregue (formalmente) novamente em 12 de novembro 1997.

A quarta fase (98-99) se caracterizou pela tramitação do Projeto de Lei do PDDUA na Câmara de Vereadores. Ainda em 1996, quando da entrega do primeiro Projeto de Lei, foi constituída a Comissão Técnica Especial, na Câmara Municipal para análise da proposta do Executivo. Em 1998 a Câmara de Vereadores instituiu o rito especial que definiu as regras para a apreciação do Projeto de Lei do PDDUA. Foi criado, ainda, o Fórum de Entidades (aberto aos movimentos, conselhos e entidades), que atuou como instância organizadora da participação popular. A apreciação e votação do Projeto de Lei do PDDUA pelos vereadores iniciou, formalmente, em 19 de junho de 1998, com a aprovação do rito especial, indo até 4 de outubro de 1999, quando foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).<sup>13</sup>

O quadro (1) mostra as principais fases do projeto.

---

<sup>13</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

**QUADRO (1) - FASES DO CIDADE CONSTITUINTE**

ANO	1993	1994	1995-97	1998-99
Poderes Envolvidos	EXECUTIVO	EXECUTIVO	EXECUTIVO/ LEGISLATIVO	LEGISLATIVO
Objetivo	Debater o futuro da Cidade com entidades da sociedade civil	Elaborar a metodologia de reformulação do 1º PDDU	Reformular o 1º PDDU, elaborar o PDDUA e encaminhar o PL ao legislativo	Analisar, debater, incluir propostas, vetar e votar o Plano Diretor
Instâncias de Coordenação e Espaços, instâncias de debate, elaboração e deliberação	-Coordenação Executiva do Cidade Constituinte -Coordenação Geral <sup>14</sup> -Grupos de Trabalho (abertos ao público) - Seminários - Audiências Públicas - Iº Congresso da Cidade	-Coordenação da SPM <sup>15</sup> -Coordenação Executiva do Cidade Constituinte e Coordenação Geral -Vereadores da bancada do governo - Secretarias Municipais	-Coordenação da SPM -Coordenação Executiva do Cidade Constituinte e Coordenação Geral - Comissão Técnica Especial do Legislativo - Bancada do governo - Grupos de Trabalho (fixos e ampliados) - Seminários Compatibilização - Oficinas c/ consultoria - GT formulador anteprojeto - Fórum de Secretários Municipais - Conselho do Plano Diretor - IIº Congresso da Cidade	-Comissão Especial Vereadores (17 vereadores, 4 relatores) - Comissão Técnica Especial do Legislativo - Fórum Entidades (reuniões públicas) - Painel Técnico - Votação em Plenário (Sessões Ordinária e Especial - votação das "alturas")

**FONTE:** Documentos do ANEXO A.

<sup>14</sup> Na prática a Coordenação Geral acabou funcionando com instância de tomada de decisão e não de coordenação.

<sup>15</sup> Supervisão Técnica do Plano Diretor.

#### 4.4.1 O debate público sobre o Projeto de Cidade para o futuro

O segundo governo da “Frente Popular”, do prefeito Tarso Genro, criou o Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte<sup>16</sup>, em março de 1993, que, à semelhança do PROPLAN, desenvolveu uma metodologia para reformular o Plano Diretor e, como este, também atribuiu sua coordenação a SPM. Quando do lançamento do Cidade Constituinte, o Orçamento Participativo já se consolidava como instância de participação social, com metodologia inovadora e estrutura criada especialmente para organizar e operar o Plano de Investimentos da Prefeitura, que definia as prioridades de investimentos para as dezesseis regiões da cidade<sup>17</sup>. O OP definia as prioridades de investimento para o orçamento do ano seguinte, portanto de curto prazo.

Para Borba e Moura, o Cidade Constituinte se propunha a “ampliar a experiência de participação inaugurada pelo governo Olívio Dutra” em “termos de agenda pública, para além do horizonte de um ano e das questões que eram tratadas pelo orçamento participativo” e “em termos de ampliação do leque de atores envolvidos no processo participativo, visando alargar a base social do novo governo, em direção à classe média e ao empresariado”. (BORBA, 1998; MOURA, 1997)

O Projeto Cidade Constituinte assumiu uma das principais características do OP: organizar espaços públicos que criem a possibilidade de participação ampla no debate, formulação e deliberação da política pública.

No início de 1993, o Governo criou uma Coordenação Executiva para o Cidade Constituinte que propôs como objetivo geral para o 1º Congresso da Cidade “estabelecer diretrizes de desenvolvimento e voltadas para a melhoria da qualidade de vida em Porto Alegre” e, como específicos, “minimizar as desigualdades sociais; instituir

---

<sup>16</sup> A SPM reconstituiu, no documento “A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor” (outubro, 1999), o caminho percorrido pelo Projeto, proposto pelo segundo governo do PT (Prefeito Tarso Genro), que foi instituído através da ordem de Serviço no. 1, de 4 de janeiro de 1993, e que culmina, seis anos depois, com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

<sup>17</sup> Ver FEDOZZI, Luciano. O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tomo Ed, 2000, p.137-166.

canais de participação democráticos e populares; projetar a cidade para o futuro e ampliar a consciência da cidadania”.<sup>18</sup>

A Coordenação Executiva era composta pelo secretário do Planejamento Municipal, um jornalista, quatro sociólogos, um economista, uma educadora, quatro arquitetos (do gabinete da SPM, do gabinete do Prefeito, da Secretaria Municipal dos Transportes, da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio e do DEMHAB) e um assessor do legislativo municipal.

A Coordenação Executiva e um grupo<sup>19</sup> da SPM (nem todos os técnicos se envolveram) partiu de um diagnóstico das instâncias de participação existentes, concluindo que:

- os Conselhos Administrativos atuam como instâncias consultivas que contribuem com a administração pública mas que se limitam às suas áreas de competência, como por exemplo, o transporte urbano, o Plano Diretor etc;
- os Fóruns, como o OP, constroem suas propostas (Plano de Investimentos) mas dentro de uma ótica fracionada da realidade (orçamento, ênfase para o local);
- as Comissões Especiais tratam apenas de assuntos internos de interesse do Executivo;
- a Câmara de Vereadores centra sua atuação na política tributária e orçamentária e tem dificuldade de incorporar a participação de importantes segmentos da sociedade;
- a organização popular já se faz representar no OP e junto à Câmara de Vereadores.

A conclusão final foi que todas estas instâncias de participação tinham suas atribuições limitadas pelo “fator geopolítico” e que, portanto, se justificava a criação de uma instância de consulta de representação mais ampla e para decisões de médio e longo prazo.

---

<sup>18</sup> Anteprojeto elaborado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Fevereiro, 1993.

<sup>19</sup> Anteprojeto elaborado por um grupo da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Fevereiro, 1993. Este anteprojeto contou com a participação de alguns dos técnicos da SPM que simpatizavam com a idéia da necessidade de um método de planejamento alternativo ao planejamento tecnocrático – normativo. Os demais, ainda sob a influência dos intensos conflitos e disputas que tiveram com a proposta de participação e planejamento apresentada pelo governo da “Administração Popular” e OP, não se dispuseram a participar. (Ver FEDOZI, 2000, P. 81-102)

No anteprojeto formulado pela coordenação foram apresentados “temas base” com assuntos específicos e um breve diagnóstico que procuravam apresentar os aspectos prioritários do debate. Dos oito “temas base” propostos originalmente, apenas quatro foram debatidos pelos grupos de trabalho: Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, Financiamento da Cidade e Desenvolvimento Econômico<sup>20</sup>. Os temas Políticas Públicas, Dimensionamento e qualificação da Rede, Reforma e Democratização do Estado e Relações Institucionais não entraram na agenda do Cidade Constituinte. A maioria do governo priorizou estes temas diferentemente da expectativa da Coordenação Executiva que apontava a necessidade de uma “urgente re-qualificação da estrutura do Estado centralizada e pouco transparente”.<sup>21</sup>

Na primeira gestão da “Frente Popular”, após um primeiro ano de muitos tensionamentos com a SPM<sup>22</sup>, o governo criou uma estrutura específica para a organização e a gestão do ciclo do Orçamento Participativo<sup>23</sup>, diretamente vinculada ao gabinete do Prefeito. Esta iniciativa foi orientada, basicamente, para atender às demandas urgentes e locais do Orçamento Participativo, não tendo relação com uma preocupação em criar uma estrutura e cultura institucional, na esfera local do Estado, capaz de dar sustentação, a longo prazo, à participação, ao planejamento e à gestão participativa<sup>24</sup>.

Em 1993, as mudanças já operadas pelo OP ainda não haviam gerado o acúmulo necessário para produzir consenso entre os diferentes atores que “influenciavam” o governo de modo a que priorizassem o debate sobre uma nova

---

<sup>20</sup> Porto Alegre Mais: Cidade Constituinte. Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transportes, Financiamento da Cidade e Desenvolvimento Econômico, 1993.

<sup>21</sup> Anteprojeto da Coordenação Executiva -SPM. Fevereiro, 1993.

<sup>22</sup> FEDOZZI (2000) e BORBA (1998).

<sup>23</sup> Para maiores informações sobre o ciclo do OP, ver a publicação “O Ciclo do Orçamento Participativo”, do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE), 1997.

<sup>24</sup> Esta não priorização do debate e formulação de propostas para a mudança da estrutura e cultura institucional irá mudar oito anos após, quando o Grupo de Trabalho de Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo diagnostica que “o Orçamento Participativo tem doze anos de idade. A Prefeitura de Porto Alegre, com suas estruturas de encaminhamento de processos, seus órgãos, departamentos, supervisões, seu corpo funcional, já existe há muito mais tempo. Sem dúvida que muita coisa se alterou no interior da estrutura municipal durante esse tempo. No entanto, não se verificou nenhuma mudança de vulto no que diz respeito à estrutura geral da Prefeitura” e o tema passa a ser uma das preocupações da Conferência Municipal sobre Democracia e Gestão do Estado. Relatório Final do Grupo de Trabalho de Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo. Dezembro, 2001.

estrutura e forma de gestão da Prefeitura<sup>25</sup>. O tema das Políticas Públicas, excluído da agenda de debates do Cidade Constituinte, só vai entrar na agenda dos Governos da “Frente Popular” no 3º Congresso e o da Estrutura Administrativa e Gestão no 4º Congresso da Cidade<sup>26</sup>, entre 1999 e 2003.

A Coordenação Executiva propôs ainda que os fóruns de Governo identificassem os atores que deveriam participar do processo e que debatessem e aprovassem a proposta em suas instâncias, para posterior apresentação à sociedade.

A construção da proposta metodológica do primeiro ano do Cidade Constituinte seguiu os seguintes passos:

1. Ordem de Serviço do Prefeito ao Secretário da SPM para formular uma proposta de estrutura e metodologia para debater e propor diretrizes para o futuro da cidade;
2. Constituição de um grupo técnico na SPM que elabora uma pré - proposta de processo de debate e formulação interna ao governo (Executivo);
3. Debate da proposta nas secretarias e no fórum de secretários municipais<sup>27</sup>;
4. Aprovação da proposta do governo;
5. Apresentação para a sociedade em Audiência Pública;
6. Formação da Coordenação Geral do Cidade Constituinte;
7. Aprovação, pelas entidades participantes, do Regimento Interno e programação do Cidade Constituinte;
8. Seminários de integração e compatibilização de propostas;
9. 1º Congresso da Cidade.

Após a aprovação da proposta metodológica do Cidade Constituinte, no Governo, o Projeto foi lançado em 26 de março de 1993, em audiência pública, durante

---

<sup>25</sup> Fedozzi chega a afirmar que, em 1990, “em realidade, o movimento comunitário parecia estar mais preocupado em conquistar bens e serviços urbanos do que propriamente discutir a *engenharia institucional* para a democratização do Estado”. (FEDOZZI, 2000, p. 97). UTZIG, em 2001, afirma que o governo não foi capaz de “formular e implementar um modelo de gestão capaz de promover de forma permanente a inovação, a otimização e a modernização da estrutura operacional”. (UTZIG, 2001)

<sup>26</sup> Os governos da “Administração Popular realizaram quatro Congressos durante suas quatro gestões. Para análise das propostas dos GTs ver “Cadernos de Resoluções do 3º e 4º Congresso da Cidade”, respectivamente 2001 e 2003. Biblioteca da SPM.

<sup>27</sup> Os governos da “Administração Popular” criaram instâncias, como a Coordenação de Governo e o Fórum de Secretários, para debater e deliberar sobre estratégias e prioridades do governo.

a Semana de Porto Alegre. Em 19 de maio foram apresentados os coordenadores dos Grupos de Trabalho (GTs) em evento que reuniu mais de 600 pessoas.

O Governo criou uma estrutura responsável pela coordenação e implementação do Cidade Constituinte, que se compôs de uma Coordenação Geral responsável pelas diretrizes e orientação do processo; uma Coordenação Executiva que monitorou, deu apoio e integrou os GTs; quatro grupos de trabalho encarregados de coordenar os debates e formular diretrizes, propostas e obras para o futuro da cidade; uma Comissão de Sistematização encarregada de dar a redação final das propostas apresentadas pelos GTs; e um Congresso que apreciou e votou as propostas construídas pelos GTs.

Em junho de 1993 foi aprovado, pelas entidades participantes, o Regimento Interno<sup>28</sup> do Cidade Constituinte que definiu os objetivos, atribuições, temas básicos, as atividades, as instâncias de coordenação, o objetivo dos grupos de trabalho, das comissões de sistematização e assessoramento, da rede de ajuda e dos objetivos do Congresso da Cidade.

Durante o ano de 1993, o Cidade Constituinte realizou 17 palestras<sup>29</sup>, 7 reuniões com o Secretariado Municipal, 6 Seminários para funcionários da Prefeitura, 16 reuniões com o Conselho do OP, dois Seminários abertos e reuniões nos GTs, envolvendo mais de duas mil pessoas. Foram apresentados 60 documentos de entidades como a Sociedade de Engenharia, CREA, CDL, EMATER, SENAI, SENAC, CNPq, FIERGS, INFRAERO, UFRGS, AGEL, FASE, Câmara de Vereadores,

---

<sup>28</sup> Secretaria do Planejamento Municipal. Porto Alegre Mais: Cidade Constituinte. REGIMENTO INTERNO. Pasta "A", 1993.

<sup>29</sup> As palestras foram: Lixo urbano e reciclagem, por Frank Sudol (EUA); Participação popular e planejamento participativo: a experiência de Barcelona, por Jordi Borja (Espanha); Planos Reguladores de Gestão Urbana: Manuel H. Vallejo (Espanha); Prefeitura e desenvolvimento econômico, por Alessandro Ramazza (Itália); Autonomia Municipal, por Gustavo Krause (PE); Tributação e revisão constitucional, por Amir Khair e outros (Brasil); Estratégias urbanas e mecanismos de controle, por Raquel Rolnik (SP) e Lires Marques (RS); Espaço do transporte coletivo e do automóvel, por Oscar Figueroa (Chile); Cotidiano e vida moderna, por Sérgio Rouanet (DF); Tudo que é sólido desmancha no ar, por Marchall Bermann (EUA); Desenvolvimento econômico: O caso de Porto Alegre, por Paul Singer e outros (BR); Política Habitacional, por Marcos Campelo Melo (SP); Alternativas para a crise, por Roberto Mangabeira Unger (EUA); Participação popular no desenvolvimento urbano, por Sebastian Müller (Alemanha); O papel do público e do privado na construção da cidade (México, EUA, Inglaterra, Argentina, Colômbia, Chile, Venezuela, El Salvador). Documentos na Biblioteca da SPM.

Associações de Moradores, Prefeitura (SPM, SMC, SMAM, SMS, DMAE, SMT, DEMHAB, EPATUR) e individuais<sup>30</sup>.

A análise de Moura (1997) apontou para uma participação desigual dos atores no processo. No Seminário de Integração dos GTs, realizado em novembro de 1993, a maioria dos participantes foi de Associações de Moradores, de representantes do OP e funcionários públicos, estando ausentes os setores empresarial e sindical. Nos eventos dos GTs (que desenvolveram debates com palestrantes, instituições e entidades que tinham estudos e propostas relativas aos assuntos em pauta), as reuniões aconteceram semanalmente, com algumas descontinuidades. No período - julho a dezembro - o GT Reforma e Desenvolvimento Urbano realizou o número maior de reuniões e foi o que atraiu o maior número de inscritos (233), contando com 882 participantes (uma média de 44 por reunião). Este GT se diferenciou dos demais também na sua estrutura, além de um coordenador teve três sub-coordenadores.<sup>31</sup>

Os quadros (2) e (3) apresentam as diferentes participações:

**QUADRO (2) – PARTICIPAÇÃO NOS GTs**

GTs	Participantes/reunião	Inscritos
Reforma e desenvolvimento urbano	44	233
Circulação e transporte	23	168
Desenvolvimento econômico	21	147
Financiamento da cidade	12	62

**Fonte:** Relatório “Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, Secretaria Executiva, mimeo, s/d, apud Moura, 1997.

<sup>30</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

Diretrizes para Porto Alegre. PMPA/Congresso da Cidade. p. 51-55, dez/93.

<sup>31</sup> Relatório “Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, Secretaria Executiva, mimeo, s/d, apud Moura, 1997.

**QUADRO (3)– PARTICIPAÇÃO SOCIEDADE CIVIL/GOVERNOS<sup>32</sup>**

SOCIEDADE CIVIL	GOVERNOS
67,52%	32,48%

**Fonte:** Relatório Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, apud Moura, 1997.

Os GTs não foram coordenados apenas pela Secretaria Municipal do Planejamento, mas também pela Secretaria dos Transportes, da Indústria e Comércio e da Fazenda. O resultado das discussões nos GTs foram sistematizados por uma comissão, apresentados e aprovados por 220 participantes em um seminário de preparação ao Iº Congresso da Cidade.

No Congresso da Cidade, ponto culminante e de fechamento deste primeiro ano do ciclo do Cidade Constituinte, inscreveram-se 548 participantes (observadores e convidados com direito a voz) e 276 delegados (com direito a voto). O Congresso apreciou e votou o regimento interno, os resultados das discussões dos grupos e dos dois seminários, compatibilizados pela comissão de sistematização<sup>33</sup>. As diretrizes dos GTs foram classificadas em consensuais e não - consensuais e, posteriormente, levantados destaques, por parte do plenário, apreciadas e votadas por maioria simples. O congresso aprovou o documento contendo diretrizes, projetos e ações, apresentados em nove eixos considerados estratégicos para o desenvolvimento da cidade, e a “Carta de Porto Alegre - Inventando o Futuro”, contendo os princípios básicos do “projeto de futuro”. (MOURA, 1997: 175-179)

A primeira fase do Cidade Constituinte apresentou como resultado o seguinte diagnóstico sobre a cidade: a existência de uma cidade dividida em cidade planejada e cidade não planejada; uma cidade que perdeu importância econômica relativa; uma cidade que reduziu sua presença no cenário cultural do país; uma cidade que precisa

<sup>32</sup> Nas instâncias governamentais municipal, estadual e federal, teve maior participação a primeira. A representação da sociedade civil (67,52%) foi assim distribuída: Individual (18,06% - 99), Orçamento Participativo (12,04% - 66), Entidades Associativas (11,67% - 64), Entidades Patronais (6,57% - 36), Sindicato de Trabalhadores (5,29% - 29), Partidos Políticos (4,60% - 25), Entidades de Profissionais Liberais (4,19%, 23), Universidades (2,73% - 15) e ONGs (2,38 % - 13). Quanto ao número de convidados e observadores, encontrou-se apenas o registro dos primeiros - 50. (Relatório Processo Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte, apud Moura, 1997).

<sup>33</sup> Abriu-se espaço no congresso para apresentação e votação de propostas inéditas, ou seja, que aparecessem no próprio evento. (Moura, 1997)

recuperar o Guaíba, o centro e as periferias; uma cidade que deve superar a visão tecnocrática – normativa de planejamento e aprofundar a experiência democrática do OP; e uma cidade que deve resistir para manter a melhor qualidade de vida dentre as capitais do país. O Congresso apresentou como propostas 218 diretrizes e 6 recomendações para o futuro da cidade. (Ver ANEXO D – Diretrizes para o futuro da cidade)

Ao final do primeiro ano do processo, a Executiva do Cidade Constituinte diagnosticou três dinâmicas no governo, relativamente autônomas, com lógicas e rotina próprias: o OP, as Secretarias Municipais e o desenvolvimento urbano. O OP dando prioridade para a eleição de delegados ao Conselho do OP e para as demandas locais a serem incluídas no Plano de Investimentos da Prefeitura; as Secretarias e os Conselhos Municipais deliberando sobre políticas setoriais e “dominados” pela gerência técnico – burocrática; e a Coordenação Executiva do Cidade Constituinte buscando envolver o governo e a sociedade no debate sobre estratégias de desenvolvimento da cidade. Propôs-se uma Coordenação Unificada integrando o projeto Cidade Constituinte e o OP e que, em 1994, deveria definir as diretrizes estratégicas, produzir um projeto de comunicação e estruturar um sistema de informações, o que não foi levado adiante pelo governo.

#### 4.4.2 A elaboração da metodologia para a formulação do PDDUA

Durante o ano de 1993, o tema que acabou se destacando pela maior participação foi o desenvolvimento urbano. Em 19 de maio de 1994, a Coordenação Executiva apresentou, na primeira reunião da Coordenação Geral, depois do I Congresso da Cidade, a proposta de “Grupos de Discussão” para os temas “Reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU); Plano de Desenvolvimento Econômico; Corredor Cultural para recuperar e animar a área central e re-escalonamento de horários das atividades econômicas e públicas para evitar o congestionamento do trânsito”. (Moura, 1997, 190) Mas, como afirmaram Moura (1997)

e Borba (1998), “na prática, a partir desta reunião, a Coordenação Geral do Cidade Constituinte transformou-se no grupo que fez a coordenação do processo de reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”<sup>34</sup> e de um projeto de governo “acabou como um projeto da Secretaria do Planejamento”. (MOURA, 1997, 191) Segundo Moura (1997), as razões de tal mudança de rumos encontram-se em dois fatores: “o fato do projeto estar sob a responsabilidade da SPM, que tinha como principal atribuição o gerenciamento do 1º PDDU; o perfil dos atores sociais que vinham tendo uma participação mais sistemática na Coordenação Geral do projeto, os quais tinham uma proximidade direta com o tema”<sup>35</sup>. Para a Executiva do Cidade Constituinte foi priorizado aquele tema que reunia duas características: ser uma “demanda popular e ter capacidade de gerar um debate estratégico que articulasse os diversos setores e interesses da cidade”<sup>36</sup>.

Mas o governo, através da Executiva do Cidade Constituinte, não desistiu de tentar incorporar temas considerados estratégicos para o desenvolvimento da cidade. Apresentou, no início de 1995, “dois eixos temáticos: a reformulação do Plano Diretor e a questão de Porto Alegre e o contexto de globalização face ao Mercosul”<sup>37</sup>. A falta de

---

<sup>34</sup> No documento de apresentação da metodologia de reformulação do Plano Diretor é colocado que a reformulação do PDDU é um trabalho a ser efetuado em 1995, baseado nas discussões do I Congresso da Cidade, ocorrido em dezembro de 1993, no qual foram levantados os itens que a população acredita necessitarem de reavaliação dentro da legislação urbanística de Porto Alegre.

A orientação dada pelo I Congresso da Cidade apontou para os seguintes aspectos:

- 1) Manutenção do Plano Diretor como instrumento básico no ordenamento urbano;
- 2) Modernização do Plano Diretor, através da incorporação dos novos instrumentos urbanísticos possibilitados pela Constituição de 1988 e alguns dos quais já com legislação aprovada;
- 3) Revisão da forma de gestão proposta pelo I PDDU, visando a sua democratização através da ampliação da participação popular em todas as instâncias decisórias e criando novos mecanismos para a sua inserção no processo de Planejamento;
- 4) Reavaliação de componentes do atual Plano Diretor que demonstraram não terem se adequados à dinâmica de crescimento da cidade;
- 5) Atualização de conceitos, propiciada pela análise dos 15 anos de aplicação do I PDDU e pela incorporação de novos enfoques e metodologias;
- 6) Simplificação da lei, através da adoção de uma linguagem mais acessível, diretrizes mais abrangentes e critérios claros para a sua aplicação. (PMPA/SPM. *Metodologia de reformulação do PDDU 1995*. Porto Alegre, abril de 1995)

<sup>35</sup> Como era o caso de categorias profissionais como o “IAB e SERG - e, por outro, ONGs vinculadas à luta pela Reforma Urbana - a FASE e o CIDADE. Um ator que já vinha participando de forma eventual foi o SINDUSCON - tinha forte interesse na reformulação do plano diretor e, a partir daí, teve uma presença mais sistemática” (Moura, 1997: 191)

<sup>36</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

<sup>37</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 22

receptividade da Coordenação Geral e das Secretarias Municipais fez com que o tema globalização fosse secundarizado e não levado adiante pelo Cidade Constituinte. Definida a prioridade dos participantes do Cidade Constituinte pela reformulação do 1º PDDU, a Executiva propôs que a metodologia priorizasse o sistema Municipal de Planejamento, o modelo de cidade, a regularização urbana, a gestão e negociação. Propunha que as oficinas de trabalho fossem “totalmente abertas às entidades”<sup>38</sup>. Esta proposta foi debatida na Coordenação Geral, com Prefeito e secretariado, Câmara de Vereadores, bancada do Partido dos Trabalhadores, Conselho do Plano Diretor, Fórum da Habitação e Conselho do OP.

#### 4.4.3 A formulação técnica do Projeto de Lei do PDDUA, em grupos fixos e ampliados

A primeira fase do Cidade Constituinte (93) serviu de referência tanto para a constituição das instâncias de coordenação, formulação técnica e participação, como para a seleção dos temas de debate (Estrutura Urbana, Gestão e Sistema de Planejamento, Subsídios para a Política Habitacional e Planos Regionais) dos anos seguintes.

Moura (1997) observou que se mantiveram as estruturas, da Coordenação Geral e dos GTs, do primeiro ano para a Reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU) “embora com uma alteração significativa na dinâmica de funcionamento destes últimos, visando garantir a operacionalização do trabalho e a participação da cidadania”. Os grupos foram divididos em duas categorias: *fixos* - espaço de estudo e formulação, com um funcionamento mais cotidiano, integrado por técnicos da Prefeitura e representantes de entidades da sociedade civil e órgãos estaduais – e *ampliados* – espaço aberto à participação de todos os interessados e inscritos previamente, para o acompanhamento e deliberação das propostas

---

<sup>38</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

formuladas pelos primeiros. Manteve-se o Congresso da Cidade<sup>39</sup> como o fórum de convergência das discussões realizadas através dos GTs e dos seminários de integração e de deliberação das propostas de alteração do 1º PDDU, sendo este realizado em dezembro de 95. As propostas aprovadas no Congresso de 93 foram analisadas pela equipe técnica, sendo resgatadas e agrupadas em quatro eixos de discussão. As nove linhas estratégicas definidas no Congresso da Cidade de 93 foram tomadas como o “norte” da reformulação, sendo incorporadas à proposta final como “princípios e diretrizes do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento Urbano Ambiental”. (MOURA, 1997, 191-192)

Foram constituídos os seguintes GTs:

1. Estrutura Urbana - subdividido em Avaliação da Capacidade de Adensamento, Circulação e Transporte, Policentralidade e Zoneamento de Usos, Dispositivo de Controle das Edificações e Patrimônio Ambiental;
2. Gestão e Sistema de Planejamento;
3. Subsídios para a Política Habitacional e
4. Planos Regionais.

O acompanhamento do ciclo do Cidade Constituinte através dos documentos existentes na SPM<sup>40</sup> e do estudo realizado por MOURA (1997) para os anos de 94, 95 e 96 revela que este se ajustou às necessidades de cada período: 94 é um ano de “trabalho interno da Prefeitura”, voltado para a elaboração da metodologia de reformulação do 1º PDDU; 95 repete 93, com GTs (fixos e ampliados), seminários de integração e compatibilização e o II Congresso da Cidade, agregando plenárias nas 16 regiões do OP; e 96 se caracterizou pela intensificação dos trabalhos da Coordenação Geral (sistematização das diretrizes do congresso, encaminhamento do projeto de lei à Câmara de Vereadores e formulação do novo modelo espacial do Plano Diretor) e realização de audiências públicas.

Definiu-se pelo encaminhamento imediato de um projeto de lei em torno de dois dos eixos discutidos anteriormente: “Gestão e Sistema de Planejamento” e “Habitação

<sup>39</sup> “Cabe registrar que é justamente esse espaço que, no decorrer do processo, é colocado como uma das referências a serem seguidas, conforme depoimento de secretário executivo, bem como o observado numa entrevista do prefeito Tarso Genro (1996) e no Programa de Governo, Terceira Gestão da Administração Popular”. (Moura, 1997)

<sup>40</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

de Interesse Social”, incluindo a regulamentação do instituto do Solo Criado. Os outros dois - “Estrutura Urbana” e “Planos Regionais” – foram encaminhados para detalhamento, dentro dos estudos do modelo espacial, indo para Câmara de Vereadores em setembro de 1996. (Moura, 1997)

Em março de 95 foi designado, pela SPM, um supervisor técnico para “interpretar as contribuições, participações e os encaminhamentos técnicos do ponto de vista das diretrizes do Governo, articulando os aspectos conflitantes”<sup>41</sup>. A complexidade do tema, a existência de inúmeras visões sobre os problemas e suas soluções fez com que o governo agregasse à estrutura do Cidade Constituinte, que já tinha um secretário executivo, um supervisor técnico com a função principal de confrontar e articular as propostas com as concepções e prioridades aprovadas pelo I Congresso de 93. Nesta fase o governo criou funções e instâncias que combinam a coordenação da mobilização para a participação com a coordenação da formulação técnica (funções de secretário executivo, supervisor técnico, grupos ampliados e grupos fixos).

Comparando o número de inscritos nos GTs de 1993 com o de 1995, observa-se uma queda na participação durante a fase de formulação de propostas para o Plano Diretor, como mostra o quadro (4) abaixo.

**QUADRO (4)– INSCRITOS NOS GTs – 1993/1995**

ANO	1993	1995
INSCRITOS NOS GTs	610	294

**FONTE:** (Moura, 1997)

Quanto ao nível de participação nas instâncias, Moura (1997) registrou “algumas diferenciações em relação ao primeiro ano”.

A Coordenação Geral contou com um público mais freqüente, maior e mais diversificado. Alguns atores saíram e outros se incorporaram. Os atores mais freqüentes foram aqueles que têm vinculações e interesses mais específicos com a temática, tanto os relacionados ao movimento popular (ONGs, FMRU e OP), quanto aqueles ligados às categorias profissionais (IAB, SAERGS e SERGS), ao empresariado do setor imobiliário (SINDUSCON), aos

<sup>41</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999, p. 23

ambientalistas (AGAPAN) e ao Estado (SPM, no caso da Prefeitura e METROPLAN, do governo estadual). (Moura, 1997)

A participação passou a registrar a presença mais intensa das entidades interessadas nos temas em debate: o movimento popular interessado no tema “Subsídios para a Política Habitacional”, os setores empresariais da construção civil que priorizaram o tema “Dispositivos de Controle das Edificações”, as esferas governamentais e entidades de profissionais (arquitetos e engenheiros) interessadas no Plano Diretor e a ambiental interessada no tema “Patrimônio Ambiental”.

No documento “Relatório Administrativo da Reformulação do 1º PDDU”, de 95, a executiva do Cidade Constituinte fez a análise da participação nos grupos de trabalho. Constatou “ausências das participações de outros órgãos de Prefeitura, estaduais e outras entidades” e “falta de colaboração do grupo”, pela frequência irregular dos participantes efetivos, que prejudicou a formulação técnica. Verificou-se uma participação maior da SPM, coordenadora do processo, e falta de priorização do resto do governo, principalmente através da liberação de seus técnicos visando uma dedicação mais efetiva. Constatou-se ainda que dos inscritos nos GTs fixos somente 64,2% participaram e que “nos grupos ampliados se observa o número reduzido de participantes o que prejudica a idéia participativa do processo”. (SPM, Pasta C)

As entidades inscritas nos GTs (registradas neste Relatório Administrativo) foram agrupadas como: Governo (órgãos municipais, estaduais, federais e legislativo); Cidadania (Associações, Sindicatos, ONGs, FMRU); Mercado (SINDUSCON, Associações de Transportadores); Profissionais do urbanismo (arquitetos, representantes da UFRGS e da AREA), visando facilitar a análise da participação segundo os interesses nos temas dos grupos de formulação do Plano Diretor. Achei melhor classificar os arquitetos da UFRGS e da AREA como profissionais do urbanismo, e não como governo ou cidadania, pois estes têm interesses que se diferenciam dos interesses do governo ou do cidadão comum. A participação, por grupo, ficou distribuída conforme mostra o quadro (5):

**QUADRO(5)– PARTICIPAÇÃO POR GRUPOS DE INTERESSE NOS GTs**

GTs / GRUPOS	GOVERNO	CIDANANIA	MERCADO	ENTIDADES URBANISMO
Planos Regionais	95%	-	-	5%
Avaliação da Capacidade de Adensamento	88%	-	-	12%
Subsídios para a Política Habitacional	86,5%	9%	-	4,5%
Transporte e Circulação	75%	6,25%	12,5%	6,25%
Policentralidade e Zoneamento de Usos	56,25%	-	-	43,75%
Sistema de Gestão e Planejamento	43,0%	32%	-	25%
Patrimônio Ambiental	89%	5,5%	-	5,5%
Dispositivos de controle das edificações	43,0%	-	21,3%	35,7%

**FONTE:** Relatório Administrativo da Reformulação do 1º PDDU. 13/07-31/08.1995. SPM.

Observa-se que dominou a participação do governo, que variou de 95% a 43%, dependendo do GT. A cidadania se concentrou principalmente no GT Sistema de Gestão e Planejamento, as entidades representativas dos interesses do mercado (construção civil e empresários dos transportes) nos GTs Dispositivos de Controle das Edificações e Transporte e Circulação e os profissionais e entidades do urbanismo priorizaram os GTs Policentralidade e Zoneamento de Usos, Dispositivos de controle das edificações e Sistema de Gestão e Planejamento. A Câmara de Vereadores (registrada no grupo Governo) teve uma participação pontual no GT Subsídios para a Política Habitacional, através da participação do gabinete do vereador Lauro Hagemann, do PPS.

O funcionamento dos grupos ampliados, nos quais qualquer cidadão interessado poderia contribuir com propostas, acabou se restringindo ao GT CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE. Os demais tiveram a participação exclusiva de técnicos.

**QUADRO (6)– PARTICIPAÇÃO NOS GTS FIXOS E AMPLIADOS**

<b>GTS</b>	<b>FUNCIONARAM</b>
AMPLIADOS	Apenas CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE.
FIXOS	TODOS

**FONTE:** Relatório Administrativo da Reformulação do 1º PDDU. 13/07-31/08.1995. SPM.

As participações do Conselho do OP, do Fórum Municipal da Reforma Urbana e da FEEE, durante o processo, se mostraram fundamentais para a inclusão e priorização dos temas da participação e da política habitacional.

A Executiva do Cidade Constituinte, a SPM e o grupo formado pelo Conselho do OP, do Fórum Municipal da Reforma Urbana e da FEE apresentaram propostas para a reformulação do 1º PDDU que se diferenciaram, como se observa no quadro (7).

**QUADRO (7) – PROPOSTAS DE TEMAS PARA OS GTs**

ENTIDADE/INSTITUIÇÃO	TEMA
OP/FMRU/FEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Estrutura Urbana</u></li> <li>- Política Habitacional</li> <li>- Sistema de Gestão e Planejamento</li> <li>- Planos Regionais</li> </ul>
EXECUTIVA CIDADÊ CONSTITUINTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturação da cidade</li> <li>- Sistema de Gestão e Planejamento</li> <li>- Instrumentos para a política habitacional</li> <li>- Planos Regionais</li> </ul>
SPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade de adensamento</li> <li>- Sistema de circulação e transporte</li> <li>- Policentralidade e zoneamento de usos</li> <li>- Paisagem urbana, áreas de preservação, de interesse paisagístico e cultural</li> <li>- Sistema de Gestão e Planejamento</li> <li>- Planos Regionais</li> </ul>

GT subdividido em:

- Capacidade de adensamento
- Sistema de circulação e transporte
- Policentralidade e zoneamento de usos
- Paisagem urbana, áreas de preservação, de interesse paisagístico e cultural

**FONTE:** Relatório Metodologia de Reformulação do 1º PDDU. Abril.1995. SPM.

A proposta implementada foi a do Conselho do OP, do Fórum Municipal da Reforma Urbana e da FEE, que assumiu a proposta da Executiva e da SPM, subdividindo o GT Estrutura Urbana, e mantendo o da política habitacional.

Moura (1997) apontou ainda duas diferenças em relação ao ano de 93. A primeira foi a inclusão das plenárias regionais (inéditas no ciclo do Cidade Constituinte) que utilizou como instrumentos um vídeo, uma cartilha, mapas e um questionário. Elas permitiram “difundir com mais amplitude o debate”, tendo “uma média de 50 participantes em cada uma das 16 regiões do OP”. (MOURA, 1997)

A segunda foi a contratação de consultorias “para realização de estudos específicos - um grupo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS - e para a elaboração do modelo espacial - a FLACAM<sup>42</sup>, algo que não aconteceu na primeira fase”. (MOURA, 1997)

O governo buscou consultorias, que se integraram com os técnicos da Prefeitura, para desenvolver o novo modelo espacial do Plano Diretor de acordo com sua concepção de cidade, “alicerçada no conceito de ‘cidade sustentável’, de desenvolvimento, com “estratégias de atuação”, de gestão participativa e sistema de avaliação do desempenho urbano<sup>43</sup>, estas as diretrizes aprovadas pelo Congresso da Cidade de 93.

O debate público ocorrido nas rodadas das 16 regiões do OP, que “registrou mais de 800 participantes, [também] foi decisiva para a definição da proposta de regionalização da cidade [...]”, que contemplou “um total de oito regiões”, cada uma englobando duas do OP. A proposta inicial dos técnicos era de seis áreas<sup>44</sup>.

A metodologia assumida pelo ciclo do Cidade Constituinte estimulou o debate na imprensa local sobre o Plano Diretor e o planejamento urbano. De 95 a 97, urbanistas, arquitetos e sociólogos expuseram visões a favor e contra a metodologia de participação ampla na formulação do Plano. Sociólogas defenderam o “planejamento pacto” (ZH, 11/07/95) e arquitetos criticaram o processo participativo<sup>45</sup> que “ameaçaria o urbanismo”. (ZH, 7/06/95)

Apesar dos inúmeros fóruns criados para realizar o debate público sobre os temas urbanos, a participação ficou aquém do esperado pela SPM, tanto pela sua quantidade, mas, principalmente, pela sua baixa popularização, “devido ao caráter hermético da lei”. Esta dificuldade também foi manifesta pelo movimento popular que se articulou através do Fórum de Entidades para participar da reformulação do Plano Diretor. Em documento, de 5 de maio de 98, o Fórum de Entidades propôs, entre outros

---

<sup>42</sup> Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais.

<sup>43</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999, p. 24 e 40.

<sup>44</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999, p. 25

<sup>45</sup> Urbanista, representante do IAB, destacou o papel dos planos diretores, a necessidade da participação da sociedade e a importância dos avanços técnico – científicos e criticou os que contrapõe planejamento científico à ampliação da participação social. (Câmara de Vereadores, junho de 97)

encaminhamentos, a realização de um Seminário para discutir o Plano, o processo de discussão na Câmara e a “elaboração de uma cartilha/tradução do PDDUA para ser usada na articulação dos movimentos e principalmente no seminário”. (SPM, Cidade Constituinte) A avaliação da SPM foi que “a falta de um projeto de comunicação [da Prefeitura] dificultou enormemente o trabalho da assessoria de comunicação” que precisou desenvolver uma linguagem apropriada (mas ainda insuficiente) para esclarecer os profissionais da imprensa, em geral “não familiarizados com os termos técnicos da lei”, prejudicando a “sensibilização” da população<sup>46</sup>.

Durante a formulação do Plano o IAB propôs, em outubro de 95, a suspensão do processo e a sua retomada em outras bases, alegando que “a metodologia adotada não permitia alcançar os melhores resultados”. Já a SERGS demonstrou-se “tranqüilizada ao constatar a existência de pontos comuns entre a matéria tratada e as propostas da SERGS”, apesar de criticar tanto a “generalização dos discursos” como “o enfoque muitas vezes preconceituoso com relação ao trato da matéria técnica inerente ao planejamento urbano”.<sup>47</sup>

Concluído o II Congresso (95), a SPM iniciou, em 96, a formulação do anteprojeto, a partir dos temas aprovados como consensuais, que foi submetido ao Conselho do Plano Diretor, à Coordenação Geral, Conselho do OP, Conselhos Municipais e IAB. O anteprojeto foi aprovado no Conselho do Plano, após quatro sessões, sendo que apenas o representante da SERGS votou contra, sob a justificativa que a proposta não garantia a vaga da sua entidade no novo Conselho do PDDUA<sup>48</sup>.

O anteprojeto, contendo o novo sistema de gestão da cidade (regionalização da cidade e ampliação da participação no Conselho do Plano), os instrumentos de reforma urbana para a habitação de interesse social e a regulamentação da lei do solo criado (estoques de índices construtivos e regiões onde podem ser utilizados) foi entregue à Câmara Municipal em 29 de maio de 96 e o Projeto de Lei em 25 de setembro de 96, ao final da gestão do Prefeito Tarso Genro.

---

<sup>46</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999, p. 28 - 29

<sup>47</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 30

<sup>48</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 44-46

O encaminhamento pelo Executivo do anteprojeto e do Projeto de Lei desencadeou no Legislativo um conjunto de iniciativas como a instituição de uma Comissão Técnica Especial para examinar o projeto de lei e a criação do Fórum de Entidades com participação de entidades de moradores de bairros e vilas, sindicatos etc.

Os temas não consensuais começaram a ser debatidos no Executivo, em março de 96, a partir de uma “oficina de Espacialização” e com a participação de consultores da UFRGS e da FLACAM, tendo por objetivo a formulação geral do Plano. Produziram-se mapas que caracterizavam a cidade “real”, com seus conflitos e potencialidades. Novas oficinas foram realizadas em abril, maio e junho para “a definição das estratégias de desenvolvimento sustentável”, com a participação dos órgãos municipais.

Como resultado destas oficinas obteve-se um “modelo espacial” que propõe “uma nova tendência de crescimento, em direção ao leste, procurando romper a dependência histórica da cidade com sua Área Central e criando diferentes tipos de cidades dentro do território urbano” e uma lei que deixa de ser “essencialmente normativa” passando a ter um sistema de gestão com participação social ampliada e baseada em projetos especiais. O novo modelo espacial incorpora “as idéias de cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada; a idéia da cidade que controla a densificação; estruturada de forma a evitar deslocamentos; que se preocupa com o espaço público e com os assentamentos informais” e assumindo o “conceito de Planejamento Estratégico, no qual o poder público fortalece seu papel como agente articulador e propositivo, [...] potencializando as oportunidades de investimento e de operações consorciadas[...]”.<sup>49</sup> A partir de agosto, o Conselho do Plano Diretor, a Coordenação Geral e Conselho do OP começaram a analisar a proposta de novo “modelo espacial” do Plano.

Como resultado chegou-se a um produto diferente daquele inicialmente previsto na metodologia discutida em 1994<sup>50</sup>. “De uma reavaliação e adequação de alguns

---

<sup>49</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 42-49

<sup>50</sup> As orientações iniciais, que foram definidas na primeira fase, apontavam para a simplificação da lei e adequação dos seus instrumentos às mudanças introduzidas pela Constituição de 88, bem como às novas dinâmicas de crescimento da cidade, haja vista que o PDDU foi elaborado em 79 e havia passado por pequenas alterações em 87. Entretanto não se pretendia alterar, na essência, o modelo espacial

conceitos e instrumentos do 1º PDDU, chegou-se à formulação de um novo Plano Diretor, considerando o modelo espacial e os novos conceitos adotados, que “passa a ter uma nova denominação: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)”, sendo “que nos documentos finais apareça a menção ao ‘novo plano’ e não à ‘reformulação do 1º PDDU’.” (MOURA, 1997, 193-196)

O ciclo do Cidade Constituinte, em meados de 96, sinalizou uma ruptura com as concepções e os conceitos dos Planos Diretores de 59 e 79, presentes em seus modelos espaciais e nas suas leis.

Esta ruptura suscitou fortes reações de alguns urbanistas e foi vista como uma afronta ao urbanismo praticado na cidade. Um arquiteto e professor fez contundentes críticas ao modelo morfológico previsto no PDDUA dizendo que:

Porto Alegre poderá assistir o maior crime urbanístico de sua história. Basta a Câmara Municipal aprovar o novo Plano Diretor [...] Depois de décadas de conquistas do controle volumétrico das edificações, já tínhamos sofrido um retrocesso com o governo Collares; agora podemos assistir a entrega das rédeas da construção ao mercado imobiliário.<sup>51</sup>

Iniciou-se uma forte oposição ao modelo morfológico proposto no PDDUA que, após críticas do IAB ao modelo espacial, da AREA, aos prédios junto às divisas laterais dos terrenos, e dos urbanistas do Instituto Ritter dos Reis, que pediam a manutenção da forma urbana modelada pelos preceitos originais do 1º PDDU, foi modificado.

O ano de 1997 se caracterizou pelo acirrado e polêmico debate sobre a morfologia urbana proposta pelo PDDUA.

Em março de 97, o governo do novo Prefeito eleito pela “Frente Popular”, Raul Pont, do PT, retirou o projeto do Legislativo para “rediscutir os pontos mais polêmicos” e aprimorar a proposta. Com o retorno do projeto ao Executivo, a Comissão Técnica Especial passou a fazer um debate conceitual enfocando o modelo espacial, expansão

---

vigente nem tampouco a configuração geral do plano. Ainda assim, com a consultoria da FLACAM foram introduzidos outros conceitos, dentre os quais: o de um plano essencialmente baseado em “normas para a atividade privada” para um “conceito de Planejamento Estratégico”, em que o poder público fortalece seu papel de “agente articulador e propositivo”; e o modelo espacial coloca-se como um orientador das ações e articula-se com as estratégias de desenvolvimento urbano - as quais envolvem aspectos urbanísticos, ambientais e de gestão. (Moura, 1997)

<sup>51</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 50-52

urbana, densificação e operações concertadas, morfologia e sistema viário, retomando também a discussão sobre a composição do Conselho e o gerenciamento do Plano. A bancada do governo na Câmara encaminhou seus pontos de discordância ao Projeto (a maior discordância se referia ao modelo morfológico) e o Executivo os encaminhou para o Fórum de Secretários (composto pelo Gabinete do Prefeito, Fazenda, Meio Ambiente, Transportes, Obras e Viação, Departamento de Esgotos Pluviais) e membros da bancada da Frente Popular. Os debates no Fórum de Secretários municipais resultaram em alteração na proposta do PDDUA, o que causou “constrangimento” no grupo técnico que se sentiu descredenciado. O debate evoluiu para uma polarização entre os que defendiam o modelo aprovado no II Congresso da Cidade (apenas os técnicos da SPM) e os demais representantes do Executivo e do Legislativo (que defendiam o modelo urbanístico do 1º PDDU). Em junho de 97 os técnicos da SPM (sete arquitetos e três engenheiros) elaboraram um documento ao Secretário do Planejamento, arquiteto Newton Burmeister, resgatando todo o processo do Cidade Constituinte, protestando e solicitando que o processo fosse retomado com a participação das entidades, o que acabou acontecendo. Este grupo afirmava que “nas reuniões de cunho político que moldaria o novo projeto [...] apenas os técnicos da SPM defendiam o modelo aprovado no II Congresso da Cidade” e os membros do Executivo e do Legislativo defendiam um outro modelo baseado nas propostas urbanísticas do 1º PDDU. O grupo avaliou que o conflito, que emergiu nas reuniões entre os técnicos da SPM e assessores da “Frente Popular”, que atuavam na Comissão do Legislativo, foi subestimado e que o enfoque político que passou a ser dado ao tema demonstra “a falta de credibilidade que a equipe técnica possui junto à “Frente Popular”.<sup>52</sup>

Os técnicos da SPM solicitaram o respaldo político do Executivo, uma estrutura administrativa com coordenação específica, plano de trabalho, convocação administrativa das secretarias essenciais e espaço junto ao secretariado “para expor o modelo sem os preconceitos visivelmente detectados nas reuniões anteriores”.

A SPM elaborou, em junho, uma publicação<sup>53</sup> em que afirmava que a proposta representa “uma espécie de pacto construído coletivamente” que “reflete visões e

---

<sup>52</sup> SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta C, 9 de junho 1997.

<sup>53</sup> 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. SPM. Pasta C.

conceitos debatidos com 170 entidades e mais de 2.000 pessoas, órgãos municipais, UFRGS, FLACAM e Câmara Municipal, sendo “difícil congregar em, num único documento, visões abertamente contraditórias e interesses dos mais diversos”. A decisão política evoluiu para a alteração do capítulo dos Dispositivos de Controle das Edificações.

A Comissão Técnica Especial da Câmara Municipal elaborou e entregou ao Executivo o 2º Relatório Parcial, com questionamentos “mais pontuais” como: corredores de centralidade, eliminação da área rural, as estratégias, densificação, índices de aproveitamento, solo criado e sistema viário. Em julho, as entidades ligadas à área da arquitetura e ao setor da construção, entidades da Coordenação Geral, reivindicam a ampliação do calendário de debates. O SINDUSCON publicou nota (Correio do Povo, 12/06/97) dizendo que “o novo Plano Diretor é uma cópia um pouco piorada e um pouco melhorada do atual 1º PDDU” tendo resposta do Secretário do Planejamento que disse “a cidade deve ser vista sob suas diversas facetas, possibilitando que a mesma assuma sua diversidade”, citando a importância da participação do Movimento de Reforma Urbana. O governo acabou aceitando a reivindicação das entidades. As oficinas de trabalho, com a FLACAM, recomeçaram e passaram a apreciar detalhadamente o capítulo sobre os Dispositivos de Controle das Edificações, indo de junho a agosto. Foram realizadas oficinas, que contaram com a participação do IAB, SINDUSCON, AREA, as quais formularam uma proposta conjunta de alterações que eram levadas ao grupo político designado pelo Prefeito para avaliá-las e dar a decisão final.

O mesmo procedimento foi adotado com o Conselho Municipal do Plano Diretor que, em 05/11/97, emitiu parecer<sup>54</sup> sobre o anteprojeto de lei complementar. O relator foi o representante da SERGS, Eudes Míssio o qual, após afirmar que “ainda predomina o pensamento conceptivo do Poder Executivo [...] que as estratégias objetivam formar um processo basilar para a inflexão comportamental da sociedade portoalegrense, comprometendo-a para uma ação gerencial de solução dos seus conflitos e problemas” [...] o Plano estrutura-se mais como instrumento de gerenciamento do que de planejamento [...] as atribuições conferidas ao Conselho do

---

<sup>54</sup> Parecer nº 118/97, de 05/11/97.

Plano Diretor possibilitarão controlar e, ao mesmo tempo, credenciar a atuação das Comissões Técnicas da SPM [...] A existência e efetiva atuação do sistema de monitoramento e informações assume importância significativa para a avaliação [a atualização do] 2º PDDUA [...] dependerá também do estudo e do entendimento do fórum verdadeiramente pluralista do Poder Legislativo Municipal [...]", passa a "RECOMENDAR ao egrégio Conselho a APROVAÇÃO do texto normativo do 2º PDDUA".

A avaliação do relator do Conselho do Plano Diretor se assemelhou às avaliações das entidades SERGS, IAB e ADAUPA<sup>55</sup> quanto à dominância da gestão em detrimento do planejamento e à necessidade de reformulação do 1º PDDU, mas reconheceu a importância das estratégias para a solução dos problemas da cidade e das novas atribuições conferidas ao Conselho do Plano Diretor e sua relação com a atuação das Comissões Técnicas da SPM.

Entre outubro e novembro de 97, após várias sessões, a nova proposta de projeto de lei foi aprovada na Coordenação Geral do Cidade Constituinte e no Conselho do Plano Diretor, com apenas dois votos contrários: o da METROPLAN e do IAB. A METROPLAN alegou a não incorporação de alguns pontos debatidos nas oficinas e o IAB que, apesar de reconhecer "a forma democrática que o governo municipal tem procurado encaminhar o processo de elaboração do 2º. PDDUA" e que "a nova formatação do conteúdo com significativa evolução, resultado de um esforço dos técnicos envolvidos na sua elaboração [...], não significando com isso que estejamos de acordo com o conteúdo como um todo [...], continuará o estudo do 2º PDDUA, para poder somente após este período, se manifestar e contribuir nos debates que se desenvolverão no fórum da Câmara Municipal". Durante outubro foi realizada nova rodada de apresentação da proposta nas oito regiões de planejamento previstas na lei. O novo texto do Plano despertou "grande interesse" entre os profissionais e estudantes ligados à construção civil, arquitetura e urbanismo e passou a ser divulgado em página da internet.

---

<sup>55</sup> Associação dos docentes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Porto Alegre – Instituto Ritter dos Reis.

#### 4.4.4 Tramitação e aprovação do Projeto de Lei do PDDUA na Câmara de Vereadores (1996-97 e 98/99)

A quarta e última fase, é a fase da tramitação do Projeto de Lei do PDDUA no Legislativo. Ela se diferenciou da tramitação do 1º PDDU pela interação entre os poderes Executivo e Legislativo. O envolvimento da Câmara de Vereadores iniciou ainda em 1996, ano da entrega do primeiro Projeto de Lei, quando o Legislativo criou a Comissão Técnica Especial para análise da proposta. O Legislativo acabou se envolvendo na fase da formulação técnica do Plano, embora tenha acompanhado o processo através de uma Comissão Técnica (e não da participação direta dos vereadores) e atuando mais como fiscalizadora do que proponente. Entre 96 e 97 a Comissão Técnica acompanhou a elaboração do Plano e assessorou as bancadas dos partidos na Câmara Municipal. Em 1998, a Câmara instituiu o rito especial que definiu as regras para a apreciação do Projeto de Lei do PDDUA e criou o Fórum de Entidades (aberto aos movimentos, conselhos e entidades), que buscou atuar como instância organizadora da participação popular. A apreciação do Projeto de Lei do PDDUA iniciou formalmente em 19 de junho de 1998 (quando é aprovado o rito especial) indo até 4 de outubro de 1999, quando foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).<sup>56</sup>

O projeto de lei foi entregue formalmente pelo Executivo à Câmara Municipal em 25 de setembro de 96, após 18 meses de estudos. Os vereadores realizaram, neste ano, um único debate público e decidiram: contratar uma assessoria especializada, composta por técnicos de todas as bancadas partidárias, com uma coordenação, relatoria e secretarias a cargo de três arquitetos, e instituir uma Comissão Técnica Especial para examinar o projeto de lei. Mas transferiu o exame do Plano Diretor para a próxima legislatura<sup>57</sup>. De outubro a dezembro de 96 a Comissão Técnica Especial examinou o

---

<sup>56</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999.

<sup>57</sup> Em 96 termina a legislatura que corresponde ao governo do Prefeito Tarso Genro (93 a 96). Aproximadamente 2/3 dos vereadores se reelegeram.

Projeto, participou de reuniões com técnicos da SPM nas oito regiões da cidade e recebeu documentos e depoimentos de “Cerca de 50 Conselhos e entidades”. Após elaborou o “Relatório Parcial da Comissão Técnica para Avaliação do II PDDUA” que identificou aspectos “que suscitavam dúvidas ou questionamento de caráter conceitual” sobre: a expansão urbana (área rural, corredores de centralidade), morfologia (miscigenação de atividades, aumento das alturas, afastamentos laterais), institucionais (participação no Conselho, prioridade para o gerenciamento em detrimento do planejamento, excessivo poder ao Executivo em detrimento do Legislativo), formais (falta de clareza conceitual e normatização, ausência de mapas). Recebeu reivindicações que, segundo as entidades, foram desconsideradas durante o processo e a crítica de que o projeto era fragmentado. Entre outros questionamentos registrados destaque: falta a definição de padrões de qualidade de vida urbana, destruição da média volumetria (a principal característica da cidade), solo criado como mero fator gerador de receita. O Relatório propôs a “troca de informações da Comissão Técnica da Câmara com os Técnicos da SPM, autores do Projeto”.<sup>58</sup>

Neste primeiro relatório, a Comissão identificou os principais pontos que não tiveram acordo entre os atores participantes do processo e as maiores dúvidas suscitadas pela nova concepção e o novo modelo proposto pelo PDDUA. Confrontando o conteúdo deste primeiro Relatório da Comissão com os documentos apresentados pelas entidades que foram convidadas<sup>59</sup> pela Câmara Municipal, observa-se que ele incorporou os principais diagnósticos e críticas ao projeto do PDDUA formulados pelas entidades representativas dos urbanistas. O IAB, a SERGS e a ADFAUPA concentraram suas críticas ao PDDUA nos seguintes aspectos. Para o IAB a proposta do PDDUA “poderá reduzir o princípio participativo ao mero adesismo ideológico, partidário ou personalista”, pois alteraria a competência do Executivo Municipal na escolha das entidades não-governamentais; a perda de poder da Câmara Municipal que delegaria ao Executivo decisões relevantes que tramitariam pelo Conselho do Plano; a falta de parâmetros e de um modelo espacial global, em que se inseririam as operações

---

<sup>58</sup> Câmara Municipal. Ata nº 25, de 19/12/96. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 48-50

<sup>59</sup> A Câmara Municipal convidou as entidades que participaram do Cidade Constituinte bem como Associação dos Hospitais, Sindetur, Conselho dos Cidadãos Honorários de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porto Alegre, entre outras.

concertadas, levaria a “fragmentação espacial”, conduzidas por “interesses individuais” e com “riscos sociais não desprezíveis”; o solo criado tornar-se-ia no PDDUA mero “fator gerador de renda” para o poder municipal e não de ordenamento urbano e de recuperação de investimentos públicos; a falta de “referenciais mínimos para conceituar e definir a qualidade de vida urbana”. Para o SERGS “generaliza-se a construção de prédios de 12 a 16 pavimentos com os terrenos inteiramente preenchidos nas suas bases”; “é necessário, pois, que se inverta a lógica contida na proposta, estimulando a morfologia que protege a relação de vizinhança, liberta as fachada das edificações, estimula os jardins”; “a permanência da SERGS [no Conselho do Plano Diretor], por razões históricas, técnicas e formação profissional é altamente recomendável”. Para a ADFAUPA “este plano esvazia a idéia de planejamento conjunto da cidade e desconsidera conquistas importantes dos planos anteriores”; “a valorização do ambiente natural, patrimônio cultural, não é compatível com o aumento das alturas das edificações e índice de aproveitamento, pois vai descaracterizar o perfil volumétrico da cidade”; “a área central carece de uma ação global”; “os investimentos em infraestrutura para transformar bairros da periferia da cidade em corredores de centralidade não será recuperado”; “a ênfase no transporte público não é compatível com o grande incentivo à construção de garagens”.

Diferentemente do ciclo de formulação do 1º PDDU, o encaminhamento do projeto de lei pelo Executivo à Câmara Municipal, em 25 de setembro de 96, reascendeu o debate entre as entidades ligadas ao urbanismo e produziu iniciativas, do Legislativo e Executivo, inéditas na formulação da política urbana da cidade.

As entidades representativas dos urbanistas, destacando-se o IAB, a SERGS e a ADFAUPA, passaram a ‘alimentar’ as críticas ao modelo proposto pelo PDDUA. Críticas que se ampliaram abrangendo “o princípio participativo” (que ampliaria as competências do Executivo e do Conselho do Plano e reduziria as da Câmara Municipal) e a composição do Conselho do Plano, o modelo espacial (que não é global), o solo criado (que seria um instrumento arrecadador), os referenciais para conceituar e definir a qualidade de vida urbana (insuficientes), a altura exagerada dos prédios, a morfologia, o esvaziamento da idéia de planejamento e a descaracterização do perfil volumétrico da cidade, entre outras.

O Executivo respondeu aos questionamentos retirando o projeto da pauta de discussões do Legislativo e retomando o debate e a formulação de nova proposta, focalizando nos pontos polêmicos (capítulo: Dispositivos de Controle das Edificações). A SPM retomou as oficinas de trabalho com a FLACAM e entidades (SINDUSCON, CREA, AREA, IAB, SERGS, AGAPAN, CIDADE, FÓRUM DA REFORMA URBANA, CONSELHO DO OP, CÂMARA MUNICIPAL, Associação Moradores Bairro Higienópolis) e estreitou os contatos e trocas de informações com a Comissão Técnica da Câmara Municipal. O Gabinete do Prefeito criou grupo político (Fórum de Secretários) que debateu com a bancada governista de vereadores as modificações a serem feitas no projeto de lei e que passou a ser encarregado de dar a palavra final sobre o projeto a ser encaminhado ao Legislativo.

O novo projeto de lei do PDDUA, reformulado com a participação destas entidades e da Comissão Técnica do Legislativo, foi encaminhado para a Câmara em 12 de novembro de 97. O Prefeito reconheceu que ainda “não é um projeto consensual nem unânime, pois trata de interesses contraditórios” e que “algumas questões terão que ser resolvidas democraticamente pelo voto”.<sup>60</sup>

Apesar desta nova rodada de debates as entidades IAB, SINDUSCON, AREA, SERGS e Sindicato dos Engenheiros elaboraram o texto “Análise sobre o 2º PDDUA: versão outubro de 1997”, em que apresentaram propostas ao “projeto de lei entregue dia 12/11/97 à Câmara de Vereadores de Porto Alegre”.

As principais são: a inclusão de Programa de Incentivo a Novos Investimentos [...] ligados ao setor do turismo; a inclusão de incentivos fiscais, financiamentos especiais, a simplificação no exame e aprovação de projetos e parcelamento do solo, e parcerias entre o público e o privado para a produção de habitação para a população de baixa e média renda; que os Projetos Especiais tenham como referência os parâmetros definidos no plano regulador; melhor caracterizar os conceitos de impacto, incômodo e manutenção do patrimônio ambiental; incluir as entidades profissionais, sindicais e empresariais IAB, SERGS, SINDUSCON, SENGE, SAERGS, AREA, CREA e Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (que “são as mais representativas”) como

---

<sup>60</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 53-60

representantes não-governamentais no Conselho do Plano Diretor (CMDUA); participação da comunidade apenas no CMDUA e não nas instâncias regionais; incentivos fiscais para o cumprimento da função social da propriedade; condições para o equilíbrio entre o valor do terreno permutado e do terreno no qual será aplicado o potencial construtivo; prazo de 360 dias após a publicação aos projetos protocolados para utilização de índices adquiridos; incentivo para áreas gravadas com imposto territorial progressivo; definição de prazos para a tramitação EVUs<sup>61</sup>, Projetos Especiais e Operações Concertadas; defesa de Projetos Especiais pelos empreendedores nas Comissões Técnicas e no CMDUA.

Após o encaminhamento do novo projeto de lei do PDDUA ao Legislativo, o Executivo tomou iniciativas que objetivavam reestruturar a SPM para o planejamento e a gestão, de acordo com as concepções do novo Plano<sup>62</sup>.

No Legislativo, a Procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre elaborou um “PARECER PRÉVIO” sobre o 2º PDDUA (de 19/11/97) que deu destaque para o que prevêem os artigos 24 e 182 da Constituição Federal (1988) e artigo 177 da Constituição Estadual para as competências da União, Estado e Município e em termos de política urbana e Plano Diretor. Curiosamente, não se deteve na análise da Lei Orgânica Municipal, a lei maior do município, apenas citou: “Por fim, temos a Lei Orgânica Municipal que trata da matéria no capítulo III do título V”.

O capítulo III (art. 212) da LOM trata o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano como “peça fundamental de gestão do município e tem por objetivo definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções

---

<sup>61</sup> Estudos de viabilidade urbana.

<sup>62</sup> A SPM, em 1998, utilizando a metodologia da FLACAM, realizou seminários de elaboração de projetos integrados como: “Corredor de centralidade da Anita Garibaldi/Nilo Peçanha” (indução de investimentos); “Quarto Distrito Navegantes” (revitalização urbana e reconversão econômica); “Eixo Lomba/Restinga” (regulação em área periférica de conflitos entre ocupação e preservação ambiental); “Mobilidade e Qualificação Urbana” (Espaços Abertos e Mobiliário Urbano); “Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano” (planejamento prospectivo); “Sistema de Geoprocessamento e Sistema de Informações”. Em abril de 1999 “estabeleceu uma parceria” com a Coordenação Geral de Modernização Administrativa da Secretaria Municipal da Administração visando a reestruturação interna da SPM. Realizou entrevistas com os funcionários, pois “a nova estrutura deveria ser montada com a participação direta dos funcionários”, e realizou um Seminário para identificar as ações estratégicas para os próximos dois anos. Para o curto prazo seriam: a adequação de rotinas; uniformização dos conceitos do PDDUA; Planos de Ação Regional; Sistema de Informações e Geoprocessamento e Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 61).

urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos”. A LOM prevê que o município elabore os planos diretores de desenvolvimento urbano, promova o adequado ordenamento territorial, estabeleça normas de edificação, de loteamento, arruamento e zoneamento urbano (art. 8º).

Mas o parecer da Procuradoria não resgatou o “espírito inovador” da LOM/90 que deu as diretrizes para a participação social no município, definiu o papel do Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano e indicou os principais instrumentos para assegurar as funções sociais da cidade. Focalizou sua análise nas possíveis repercussões negativas para os contribuintes municipais.

Seu parecer, na “análise formal e jurídica do projeto”, apontou as diferenças formais entre o 1º PDDU, que possui 384 artigos e três partes, e o PDDUA, com 163 artigos e quatro partes<sup>63</sup>, e que em seu modelo espacial considera todo o território de Porto Alegre como cidade. E, citando Meirelles (1993), concluiu que “a classificação de uma zona como urbana para fins urbanísticos, não significa que ela assim será considerada para fins tributários”. Mas, a própria citação de Meirelles (1993) afirma que: “a lei definidora da zona urbana deverá atender aos requisitos do Código Tributário Nacional (art. 32, §§1º e 2º[...]) para efeitos tributários”. Isto é, atendidos os requisitos do Código, o município poderá tributá-la como zona urbana.

O arquiteto e urbanista Moacyr Moojen Marques, coordenador do PROPLAN, programa que formulou o 1º PDDU, escreveu, em março de 98, um artigo<sup>64</sup> em que avaliou o processo de formulação do PDDUA. Seu artigo é importante, pois faz uma avaliação de conjunto do Cidade Constituinte apontando os diferentes posicionamentos das entidades, as “idas e vindas” que resultaram no projeto de lei encaminhado para a Câmara de Vereadores e sua posição em cada um dos temas contidos no PDDUA. Marques buscou influir nos debates no momento em que os vereadores começaram a apreciar o projeto de lei encaminhado pelo Executivo.

Analisando o conteúdo do texto, identifiquei como principais temas de interesse, que mobilizaram o experiente urbanista, a defesa do planejamento urbano como atividade sistemática e alguns dos pressupostos do planejamento tradicionalmente

---

<sup>63</sup> A Lei Complementar 434/99, de 1º de dezembro de 1999 possui 169 artigos.

<sup>64</sup> Marques, Moacyr Moojen. Um novo projeto para a cidade: comentários sobre o PDDUA. Porto Alegre, 1998.

praticado em Porto Alegre como: a “morfologia edílica implantada a partir do 1º PDDU”, o modelo espacial com pólos de centralidade (com zoneamentos e índices diferenciados como os do Moinhos de Vento, Carlos Gomes e Tristeza) e a ênfase para projetos na atividade do planejamento. O urbanista assumiu a defesa da continuidade da morfologia que, segundo ele, garante “volumes edificados” com recuos laterais, de fundo e para jardins, os pilotis e as sacadas. O que teria garantido a peculiaridade da paisagem urbana da cidade, hoje um elemento de sua identidade. Criticou o novo modelo do sistema de gestão e planejamento do PDDUA que “tende para eliminação de referenciais, para a redução da ação planejadora e do papel do Estado” e teria como “resultado urbano” a “Cidade Aberta”, remetendo para as “atividades de gestão e negociação”.

Marques (1998) entendeu que a ênfase dada para a gestão “desestimula a produção de referenciais claros para os Planos Diretores” e que o Executivo e Legislativo ao abrirem mão de seus deveres “para dividir esta responsabilidade com a população”, dariam espaço para manipulações.

Marques (1998) avaliou que o primeiro ano do Cidade Constituinte, que propôs diretrizes para o desenvolvimento da cidade, produziu “uma cultura tendente à retórica de substituir a tecnologia por movimentos políticos em todos os níveis. Este clima foi acumulando preconceitos que enfraquecia a idéia do planejamento urbano como atividade sistematizada interdisciplinar [...] e tendia ao estabelecimento da visão iludida de que a população [...] poderia resolver todas as questões.” Ele citou os documentos da Sociedade de Engenharia (A Cidade Viva – Planos e Projetos) que pedia “a continuidade dos planos diretores elaborados por muitas gerações da cultura local” e do IAB que reivindicava a definição dos momentos e da natureza da participação social “sob pena de tumultuar o processo”.

Apesar das inúmeras críticas a um processo que estimulou e propiciou o debate, do qual Marques (1998) fez parte, ele também avaliou o produto final obtido pelo Cidade Constituinte, buscando identificar aspectos mais relevantes da primeira e da segunda versão do projeto de lei encaminhado para a Câmara. Na primeira proposta identificou uma “lógica de tratar todos os assuntos de maneira aberta” que admite várias soluções e a ausência de “referenciais suficientemente objetivos”. Para ele a

cidade RurUrbana não orienta quais as atividades que serão utilizadas: se a preservação, o turismo ou a agricultura. A volumetria proposta, se utilizada, resultaria uma cidade onde os habitantes circulariam entre nove metros de muros de ambos os lados da via. A miscigenação, com a possibilidade de convivência de atividades diversas nos mesmos espaços e sujeita ao monitoramento tardio, poderia causar “agravos na qualidade de vida”. O Modelo Espacial que abandona a estrutura de polarização dos planos anteriores privilegiando eixos de centralidade, contraria os consagrados centros de bairro como o quarto distrito, Azenha, Tristeza, criando conflitos com o sistema viário estruturador, inibindo os espaços de convivência local, entre outros.

Sua avaliação da segunda versão do projeto de lei diz: “traz notórios aprimoramentos em sua formatação e os conteúdos passam a ser sistematizados de uma maneira fluente, permitindo uma clara leitura do projeto” e pela “escolha do planejamento ‘aberto’ assentado em um monitoramento [...] onde as forças da comunidade têm maior representatividade, e o Estado representado pelo Legislativo e Executivo, cedem espaços na direção de um poder compartilhado”. Marques (1998) destaca que “houve um grande progresso nas relações da população e sociedade com as questões ligadas à cidade” e reconhece que a metodologia “pagou o preço do pioneirismo que consistiu nas contradições que compareceram na etapa final do projeto”. Para ele, a reunião das estratégias em um capítulo permite uma visão ampla e sintética dos seus objetivos; o projeto de lei relaciona as densidades urbanas com a infra-estrutura e os equipamentos urbanos, que compõe o principal requisito da qualidade de vida e que não é considerado no 1º PDDU. Um grande avanço é o Solo Criado que permite utilizá-lo como indutor de adensamentos em áreas com infra-estrutura disponível e produzir habitação de interesse social. Criaram-se estratégias e instrumentos de ação para a habitação de baixa renda. Entretanto as estratégias do modelo espacial produziram vários modelos como a regionalização e as macrozonas com objetivos diversos e deixando de fora as unidades dos bairros. Por fim, afirma que “cabe ressaltar que a ampliação do Conselho do Plano Diretor, as novas características do próprio Plano que se torna mais ‘aberto’ mais negociado, menos normativo, tem na

sua composição o ponto crítico do funcionamento do sistema”, pelos riscos da manipulação.

A Comissão Técnica Especial, após 166 reuniões, em que consultou o INCRA, a Receita Federal, as Procuradorias do Legislativo e do Executivo e professores e técnicos da UFRGS, encaminhou à presidência da Câmara Municipal o quarto Relatório Parcial, de 16 de março de 1998, no qual informava que “não havia consenso dos integrantes da Comissão quanto aos aspectos polêmicos da lei”. A Comissão recomendou aos vereadores que “entendam, emendem, analisem, perguntem, explique e aprovem, ou não, a lei que regerá o nosso amanhã<sup>65</sup>”.

Em 23 de março de 98, começou, segundo o vereador Luiz Braz, o presidente dos trabalhos, “a caminhada em direção à votação do Plano Diretor [...] aquele que vai orientar uma melhor cidade, uma melhor sociedade para os próximos anos”, com a exposição dos técnicos da Comissão Técnica aos vereadores. A Câmara Municipal inicia os debates sobre o PDDUA, com um Painel Técnico, de um dia, para vereadores, conduzido pela Comissão Técnica Especial.

O arquiteto Jorge Debiagi fez uma exposição sobre a “cidade real” que diagnostica como “cada vez mais, um pólo de atração de comércio e serviços de toda a região [...] um centro histórico tradicional [...] em deterioração [...] uma ‘cidade xadrez’ com muitas avenidas que não se interligam [...] a região norte com alguns vazios fantásticos [...] uma vasta região, hoje denominada ‘zona rural’, mas que, na verdade é uma zona rarefeita [...] com a Restinga, Lomba do Pinheiro, com uma grande quantidade de loteamentos irregulares”. Segundo o arquiteto foi devido aos dispositivos legais para os loteamentos da década de 50 que surgiram as ‘cidades-dormitórios’ Canoas, Alvorada, Viamão, porque os loteadores não podiam atender às exigências da lei. Hoje temos uma cidade “com muitos vazios urbanos”<sup>66</sup>.

Jorge Debiagi apresentou, em seguida, o modelo espacial (“a distribuição da cidade para efeitos de planejamento”) tendo como “princípios básicos” a “descentralização”, a miscigenação de atividades, a densificação da cidade, o reconhecimento da “cidade informal” e a qualificação ambiental de toda a cidade. Os

---

<sup>65</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 61-62

<sup>66</sup> Relatório Final da Comissão Técnica da Câmara Municipal.

elementos estruturadores do modelo espacial são as nove macrozonas: a radiocêntrica, a mais central; o corredor de desenvolvimento, zona norte; cidade xadrez, zona leste; cidade transição, Cristal, Nonoai e Tristeza; cidade jardim, Vila Assunção; eixo Lomba/Restinga. Para o arquiteto trata-se de um Plano “que apresenta elementos bastante novos em relação à Lei anterior, não novos no nível do conhecimento urbanístico, mas novos em relação a nossa Cidade”. O Plano anterior (1º PDDU) apresentava “com bastante clareza e definição [...] um sistema viário determinado, previsto, tinha um sistema regulador absolutamente previsto, rígido inicialmente, tornando-se mais flexível no desenvolvimento de história do Plano. [...] O Plano que se apresenta está substanciado em estratégias [...] sobre as quais a cidade será definida [...]”, com dispositivos que prevêm a possibilidade de adaptação da legislação às mudanças colocadas pela “dinâmica macroeconômica e social”<sup>67</sup>.

Ainda segundo o arquiteto Debiagi, o sistema de planejamento exigirá uma reestruturação administrativa para que o Plano atinja seus objetivos e não se torne um Plano teórico, “apenas funcionando o regulador”. Ele lembrou que o sistema proposto pelo 1º PDDU não foi implantado e que a “promoção econômica proposta pelo PDDUA “é dificultada pelo próprio processo que está sendo proposto”.

Por fim, ele fez sua avaliação sobre o novo Conselho do Plano Diretor dizendo que o Conselho do 1º PDDU deliberava sobre “questões físicas” e que o “Conselho hoje proposto diz respeito ao desenvolvimento da Cidade”, à todas as questões “colocadas dentro desse grande tabuleiro, que é a Cidade”. O novo Plano estaria propondo um sistema de representação com oito regiões de gestão que “está baseado no sistema já existente, implantado pelo Executivo, que é o Orçamento Participativo, [...] esse sistema tende, cada vez mais, a ter a responsabilidade de dirigir os destinos da Cidade” e de “ter uma força cada vez maior na gestão da cidade. [...] Eu até disse, um dia desses, de brincadeira, que os vereadores, pela manhã, saem desse sistema, e que, no futuro, esse sistema será a própria Câmara de Vereadores [...]”. Finalizando, afirmou achar importantíssima a participação comunitária mas “temos de saber como essas coisas serão operadas para que haja uma participação ampla e efetiva do cidadão no

---

<sup>67</sup> Relatórios Final da Comissão Técnica da Câmara Municipal.

desenvolvimento da cidade. [...] devemos dissecá-lo e discutir com muita profundidade”<sup>68</sup>.

A segunda apresentação feita pela Comissão Técnica, através do arquiteto Cláudio Ferraro, destacou que “os caminhos escolhidos pela Administração para atingir determinados objetivos na busca de melhorar a qualidade de vida da nossa Cidade”, são aqueles que “ninguém poderia contestar” e que são “aceitos universalmente por todos os planejadores”. Mas identificou os problemas da atual proposta: o sistema viário, a base de todos os Planos de Porto Alegre, ainda não tem sua hierarquia completamente definida; o “solo criado” poderia ser implementado independentemente do projeto de lei do Plano; na aprovação de “projetos especiais” ter-se-ia a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo; o monitoramento e a densificação seriam um dos aspectos inovadores da lei precisaria “ser testado para adquirir confiabilidade e aplicação”; e que os “Planos Setoriais” deveriam ser “previamente estabelecidos” e estar “completos, precedendo a definição do modelo espacial”.

Em 13 de maio de 1998, a Câmara Municipal instalou a “Comissão Especial para apreciação do 2º PDDUA” e deu início à votação do projeto de resolução que iria definir o rito especial para apreciação do projeto de lei. A Resolução previu que a Comissão Especial seria composta por 17 vereadores que elegeriam quatro relatores: um para o Desenvolvimento Urbano, um para o Plano Regulador, um para o Sistema de Planejamento e Gestão e um relator Sistematizador. Esta Comissão faria reuniões públicas às quartas-feiras e teria um cronograma de trabalho a ser realizado em duas etapas: a de “instrução do processo” e “elaboração do parecer”; e a de “votação do parecer”<sup>69</sup>, prevendo a inclusão do projeto na Ordem do Dia em três sessões consecutivas. Propôs ainda que a Comissão Técnica assessorasse os vereadores da Comissão Especial. Apenas em junho (sete meses após a entrega oficial pelo Executivo) é publicada a Resolução nº 1.380, que estabeleceu rito especial para apreciação do Plano. As bancadas partidárias indicaram seus representantes para a Comissão Especial e receberam do Secretário da SPM a publicação “Projeto de Lei do 2º PDDUA Comentado”, que contém notas explicativas para cada artigo do projeto. Os

---

<sup>68</sup> Relatório Final da Comissão Técnica da Câmara Municipal.

<sup>69</sup> O art. 14 prevê que a votação se dê na seguinte ordem: projeto, destaques ao texto, emendas destacadas e emendas com parecer favorável e não destacadas, em bloco.

vereadores relatores escolhidos foram: Sônia Santos (PTB) para o Desenvolvimento Urbano Ambiental; Hélio Corbellini (PSB) para o Sistema de Planejamento e Gestão; João Motta (PT), do partido do governo, para o Plano Regulador (este o tema mais polêmico e conflituado da proposta de lei) e Lauro Hagemann (PPS) para a Sistematização.

Além da Comissão Técnica, que iniciara seus trabalhos em 96, os vereadores constituíram uma Comissão Especial com relatores para cada uma das três partes do Plano e um relator sistematizador encarregado de dar a redação final às propostas, outra iniciativa inédita em relação ao ciclo de formulação do 1º PDDU.

Analisando o “Relatório sobre as emendas ao Projeto que estabeleceu o rito para apreciação do 2º PDDUA”, do relator Lauro Hagemann (27/05/98), identifiquei quatro tipos de interesses que buscaram influenciar e estabelecer as regras para o funcionamento da Comissão Especial. O primeiro tipo visou ampliar a participação da sociedade nos debates do Legislativo. Estas emendas propuseram a criação do Fórum de Entidades, criação de novo espaço para receber emendas e pareceres em sessões especiais à noite e aceitação, pela Comissão, de “opiniões diferenciadas” vindas do Fórum de Entidades. O segundo se posicionou contra a criação do Fórum de Entidades. Estas emendas defendiam que apenas a Comissão e os vereadores deveriam receber emendas, pareceres e opiniões. O terceiro buscou incluir prazos para a Comissão concluir seus trabalhos. E o quarto pretendia deixar em aberto os prazos do cronograma de trabalho da Comissão. Houve ainda tentativas de mudar o relator sistematizador e outras que buscavam excluí-lo, ficando apenas com os três relatores temáticos o que, segundo o vereador Lauro Hagemann, “prejudicaria a unidade do projeto”.

O presidente da Comissão Especial, vereador Nereu D’Ávila (PDT), afirmou, na sessão de 3 de junho de 98, que “estão nitidamente estabelecidos dois campos de polarização”. Segundo ele, campos de idéias representados de um lado pelos vereadores Maria do Rosário (líder do PT), João Motta (PT), Lauro Hagemann (PPS) e, de outro os vereadores Antônio Hohlfeldt (PSDB), Hélio Corbellini (PSB) e João Dib (PP). A análise da “grade de votação” revela que estes dois campos se dividiram a favor da criação do Fórum de Entidades, com sete votos do PT/PPS, e contra, com dez votos

do PSDB, PMDB, PSB, PP, PDT, PTB e PFL. A emenda nº16, do vereador Reginaldo Pujol, propunha a supressão do artigo 16, da resolução do rito especial, que criava o Fórum de Entidades. As emendas nº 1 e 2, respectivamente do coordenador da Comissão Técnica e do vereador Antônio Losada (PT) propunham a sua criação e a possibilidade deste de realizar debates, divulgados previamente e abertos ao público e a apresentação de pareceres para a Comissão Especial da Câmara Municipal.

O Quadro (8) apresenta a polarização estabelecida entre os blocos de partidos em relação à participação das entidades.

**QUADRO (8) – PARTIDOS A FAVOR E CONTRA A CRIAÇÃO DO FÓRUM DE ENTIDADES**

1- À FAVOR (amplia a participação)	PT / PPS
2- CONTRA (restringe a participação aos vereadores)	PMDB/PSDB/PP/PTB/PFL/PDT/PSB

**FONTE:** Relatório das emendas ao Projeto que estabeleceu o rito para apreciação do PDDUA. CMPA.

A Comissão Especial realizou a primeira sessão em 30 de junho e conclui o ano de 98 com 24 reuniões<sup>70</sup>. Em setembro de 98, a Comissão Técnica comunicou ao presidente da Comissão Especial o cronograma de reuniões com as entidades. Ela relacionou 30 entidades como o IAB, SERGS, OAB, METROPLAN, SINDUSCON, FEDERASUL, AREA, INCRA, TRENSURB, ONGS, CONSELHOS, Cooperativas Habitacionais, Faculdades, Associações de Moradores e o Executivo Municipal.

O Fórum de Entidades, instância que se propôs articuladora da participação popular (existente desde 1989, ano de elaboração da LOM), havia participado do II Congresso da Cidade e acabou se incorporando formalmente nos debates da Câmara Municipal, pela Resolução 1.380, após ter sido rejeitada em uma primeira votação. O Fórum avaliou, em maio de 98, “que o movimento popular estava atrasado no acompanhamento do processo de discussão do 2º PDDUA” e que toda articulação devia “ser voltada para a defesa dos princípios da Reforma Urbana”<sup>71</sup>. Organizou um espaço para as entidades às quintas-feiras, no Plenarinho da Câmara Municipal, realizando reuniões de agosto a novembro de 98. Como resultado destas reuniões, o

<sup>70</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999, p. 62-67

<sup>71</sup> SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta D.

Fórum apresentou um documento<sup>72</sup>, de 18 de novembro de 1998, ao presidente da Comissão Especial solicitando espaço nos debates da Câmara “nas mesmas condições em que participou da elaboração da LOM”.<sup>73</sup>

O Fórum de Entidades buscou atuar na defesa de interesses de setores populares, médios, ambientalistas, profissionais do urbanismo, gestores públicos e de entidades como a SERGS. O Fórum apresentou à Câmara de Vereadores um conjunto de preocupações e propostas apresentadas no quadro (9).

---

<sup>72</sup> SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta E.

<sup>73</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 66-67

**QUADRO (9) - Fórum de Entidades/atores: UAMPA, ONGs (CIDADE, ACESSO), Sindicatos, Soc. Engenharia, IAB, Cooperativas Habitacionais, Associações de Moradores.**

Preocupações	Propostas
1. O texto é de difícil entendimento	Elaboração de "materiais que traduzam" o PDDUA (cartilha), seminário.
2. Generalidades sem compromissos identificados na lei	Explicitar claramente na Lei a participação da população
3. Alteração do perfil de Porto Alegre	Recuos e isolamento para condomínios. Reavaliação da volumetria das UEUS (9 e 11) na área de ocupação intensiva e predominantemente residencial e reavaliação do índice de aproveitamento.
4. Conflitos de tráfego nos corredores de centralidade e a livre miscigenação não foram aperfeiçoadas o suficiente	Aprovar a lei após estudos sobre o impacto da miscigenação de atividades e da nova volumetria no sistema viário e no meio ambiente. Manutenção da estrutura histórica dos bairros; identificar as diretrizes e áreas que qualificam o ambiente e as vias e os espaços que qualificam a mobilidade urbana no Modelo Espacial; manutenção da estrutura urbana existente (do 1ºPDDU).
5. A estrutura administrativa poderá acarretar insucesso ao PDDUA	Criar comissões técnicas vinculadas à estrutura do SMGP.
6. Desenvolvimento da cidade	Acrescentar oportunidades empresariais, com a participação da comunidade, para o desenvolvimento da cidade, na estratégia de produção da cidade.
7. Preocupação com os morros e a orla do Guaíba	Controle ambiental dos morros (Santana, Polícia, Companhia, Santuário). Vedar a ocupação das margens dos rios. Acrescentar a macrozona Orla do Guaíba de proteção litorânea da cidade.
8. Preocupação com os mecanismos de participação da comunidade. Os projetos especiais terão normas próprias e, por isso, devem ser debatidos com a comunidade.	Definir e explicitar na lei a participação da população. Que os representantes das regiões debatam com as associações de bairro. Estímulo para propostas negociadas. O SMGP deve consultar as associações de moradores sobre instalação de equipamentos, parcelamento do solo, projetos especiais, solo criado, AEIS; limite para as alturas dos prédios; respeito às zonas residenciais
9. Preocupação com a participação de Entidades	Inclusão da SERGS no Conselho do Plano
10. Preocupação com a política de habitação social	implementação da política de habitação social que integre as forças informais

**FONTE:** Documento do Fórum de Entidades encaminhado ao presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, e vereadores, em 18 novembro de 1998.

Outras entidades da sociedade civil que apresentaram propostas de pareceres ou emendas foram a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e o Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Rio Grande do Sul. O Sindicato apresentou um "parecer técnico", novembro de 98, em que avalia a evolução dos "shopping centers" no Brasil e apresenta a sua preocupação com a viabilidade econômica dos pequenos e médios estabelecimentos locais, em particular os cinemas de bairro. Como propostas apresentou a redução do ISSQN e a exigência de relatório

de impacto ambiental para empreendimentos com mais de 2 mil m<sup>2</sup>, já prevista pelo Decreto n° 11.978.

A UAMPA, em documento de novembro de 98, avaliou que o projeto “vem sendo aperfeiçoado; mas, ainda existem aspectos que podem ser melhorados. [...] o Planejamento deve ser o instrumento fundamental da sociedade para orientar e ordenar o desenvolvimento das cidades [...] não pode estar concentrado unicamente no Estado ou ser privilégio de um grupo de tecnocratas [...]”. A maior parte de suas propostas foram contempladas na Lei aprovada. Entre elas a criação de Comissões permanentes para avaliação de Projetos Especiais, que o CMDUA proponha critérios para Projetos Especiais e que os Conselhos Municipais façam a avaliação prévia destes projetos. Outras foram contempladas em parte como as entidades não governamentais que propunha participassem do Conselho do Plano (das oito apenas a CUT e UAMPA não foram incluídas). Já a crítica da UAMPA de que o artigo 54, Da Tributação, “afirma generalidades”, não foi alterado, mas remetido para a elaboração de lei específica.

Ainda em dezembro de 98, o Executivo encaminhou, para a Câmara Municipal, uma mensagem retificativa contendo “correções de redação” que tinham por objetivo “deixar mais claro o entendimento de 42 artigos, dos 163 que detalham o Plano”, sendo a “mais significativa é a que retifica o traçado do Corredor Agro – Industrial”.<sup>74</sup>

O primeiro Relatório de Sistematização da Comissão Especial apresentou 234 emendas com destaques e subemendas. Este primeiro Relatório foi votado na Comissão Especial gerando um segundo Relatório de Sistematização que, após 21 reuniões, foi aprovado em 16 de junho de 98. O Relatório final foi construído em três etapas: a primeira, visando corrigir erros técnicos e gramaticais, esclarecer dúvidas e sistematizar as emendas para apresentação; a segunda buscou resolver os impasses, através de saídas negociadas com os relatores e vereadores da Comissão; e a terceira, que organizou as emendas. As emendas foram classificadas como: com “questões a resolver” (7 emendas), “com teor aprovado” (21), com “parecer favorável” (252), “do sistematizador” (41) e as com parecer pela rejeição (230). O Relatório final apresentou ainda o “acordo das alturas”, que cria uma nova altura, além de 12,50 e 18,00 metros

---

<sup>74</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 67

do projeto original, com definição posterior sobre as áreas da cidade onde ela incidirá. O relator apresentou, em seu relatório, a fundamentação técnica e política de sua construção.

As emendas do relator sistematizador se destacaram como aquelas que buscaram orientar o Executivo sobre as prioridades a serem implementadas. Estipulou prazos para o Executivo formular o Plano de Promoção Econômica, reestruturar a SPM (um ano para ambas) e realizar a primeira avaliação do PDDUA (3 anos após a aprovação). Apontou a necessidade de aprimorar, no Plano, o conceito de infraestrutura urbana que propõe seja definida como o “conjunto de redes e equipamentos necessários para sustentar a vida urbana - sistema viário, redes de água, esgoto, drenagem, energia e telefone”. E a necessidade de definir, em lei, a participação dos moradores, diretamente, através de suas entidades representativas e através das Regiões de Gestão e do Planejamento”. Parte significativa das suas emendas foram incorporadas no texto da Lei aprovada.

O relator sistematizador desempenhou um papel fundamental para a qualificação da proposta final e a garantia de um projeto com unidade e coerência entre suas partes: Desenvolvimento Urbano, Plano Regulador, Sistema de Planejamento e Gestão. Desempenho que está relacionado com sua participação na elaboração da LOM e com o fato de ter sido o único gabinete do Legislativo que acompanhou toda a fase de formulação do projeto de lei, no Cidade Constituinte, desde os debates iniciais em 93.

As emendas dos vereadores de oposição ao governo se destacaram pela disputa com a nova concepção do PDDUA, no conceito de que “tudo é cidade” e de “corredores de centralidade”. Defenderam a permanência de uma zona rural e a mudança do nome RurUrbano para a macrozona 8. Nesta região da cidade, se localizam os núcleos com características urbanas de Belém Velho, Belém Novo, Lami e áreas de produção agrícola. Defenderam o conceito do 1º PDDU de pólos de centralidade contra o de corredores de centralidade do PDDUA. Sugeriram, ainda, que os mapas e figuras acompanhassem os artigos da lei e não fossem apresentados como anexos, como na proposta inicial. Apenas esta última proposta foi aprovada e está na lei.

A análise do “Relatório Sistematizado da Comissão Especial”, de 21/12 /98, com os relatórios da Parte I, II e III do Plano (Desenvolvimento Urbano, Plano Regulador, Sistema de Planejamento e Gestão), contendo as grades com a proposta original do Executivo e as emendas, pareceres e destaques dos relatores, permite identificar que houve contribuições na redação do texto, no detalhamento da definição do papel das instâncias do SMGP e dos novos instrumentos de gestão.

O Relatório final foi apreciado pelos vereadores em 28, 29 de julho e 2 de agosto de 99, sendo concedido cinco dias para a apresentação de emendas. Foram encaminhadas “cerca de 100 ressalvas” para a Comissão Especial, que produziu nova compatibilização e as apreciou de 17 a 20 de agosto<sup>75</sup>.

A Comissão Especial colocou para votação em Plenário o Relatório de Sistematização, no dia 30 de agosto, quando foi aprovado<sup>76</sup> por 33 votos a zero. Mas ficaram para ser votados 90 destaques.

Os temas que se destacaram como polêmicos na Câmara Municipal foram a definição e delimitação de área rural (segundo a proposta do PDDUA todo o território municipal seria área urbana), a nova composição do Conselho do Plano Diretor, os Projetos Especiais, o traçado viário e a altura permitida para as edificações.

Em setembro, a Câmara retomou o debate. Alguns vereadores acusaram o Executivo de “voracidade fiscal” e o vereador Nereu D`Ávila (PDT), presidente da Câmara, afirmou que “a Câmara Municipal irá impedir que a área rural seja extinta”. Mas, no mesmo dia, a proposta de extinção da área rural foi aprovada por 17 votos (12 do PT e cinco da oposição) a 14. O vereador João Dib (PP) declarou que iria à justiça para manter a área rural e encaminhou um requerimento solicitando nova votação. Houve ainda manifestação pública, no jornal do Comércio de 4 de outubro, do Secretário da Fazenda esclarecendo que desde 1996 havia a lei municipal nº 396 que dava “tratamento tributário privilegiado” para as áreas produtivas e que o PDDUA propunha o incentivo de até 100% para estas propriedades. Em sessão de 6 de outubro foi negado o requerimento do vereador João Dib.

---

<sup>75</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p.70 - 71

<sup>76</sup> O Projeto de Lei aprovado alterou a denominação de 2º PDDUA para PDDUA.

A nova composição do Conselho do Plano Diretor previa 25 membros: 8 do governo, 8 de entidades não governamentais, 8 de representantes da comunidade nas Regiões de Gestão e Planejamento, mais o titular da SPM. As disputas se davam principalmente em torno da substituição, ou não, de entidades não governamentais, ligadas ao planejamento urbano, e da garantia da participação de algumas “tendo em vista a relevância de sua atuação na área”. Um acordo entre os membros da Comissão definiu a seguinte composição para as entidades não governamentais - IAB, SERGS, OAB, SINDUSCON, AREA, Sociedade de Economia, CIDADE, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.

**QUADRO (10) – TEMAS DE MAIOR DISPUTA ENTRE VEREADORES DA BASE DO GOVERNO E DA OPOSIÇÃO**

PARTIDOS DO GOVERNO - PT/PPS	PARTIDOS DA OPOSIÇÃO - PMDB/PSDB/PP/PFL/PTB/PDT/PSB
1. Extinção área rural (tudo é cidade)	Permanência da área rural
2. Corredores de centralidade	Pólos de centralidade
3. Conferência Municipal define Entidades não governamentais que participarão do CMPDDUA	Garantir na lei a participação das Entidades tradicionais ligadas ao urbanismo

**FONTE:**Relatórios do Histórico da votação na Câmara Municipal. Agosto-outubro, 1999.

Foi aprovada a realização de Conferências Municipais do Plano Diretor, quando se renovaria a composição destas entidades, escolhendo duas ligadas aos empresários da construção civil e duas entidades ambientais. Quanto ao sistema viário, se acordou que o Executivo encaminharia, em 180 dias um projeto de lei detalhando o traçado viário proposto pelo PDDUA, sendo este primeiramente discutido com a comunidade, nas Regiões de Gestão e Planejamento.

Aprovou-se que as desapropriações com valor igual ou maior que um milhão de reais seriam, obrigatoriamente, encaminhados à Câmara Municipal.

Os Projetos Especiais geraram polêmica tanto no porte dos empreendimentos quanto na forma de sua análise. Uma emenda definiu que somente projetos de impacto de segundo nível (e não mais de primeiro) e com mais de 30.000 metros quadrados (no projeto do PDDUA era 20.000), com exigência superior de 100 vagas de

estacionamento, deveriam passar pela análise das Regiões de Gestão e Planejamento, pelo Conselho do Plano Diretor e encaminhados à Câmara de Vereadores.

Com relação às alturas e afastamentos das edificações, o acordo fechado modificou a proposta original do Executivo da seguinte forma: alturas – manteve em 9 metros as zonas puramente residenciais e com 33 metros trechos da Av. Protásio Alves, zona Sul e Av. Otto Niemeyer; as demais aumentaram de 18 para 33 metros, de 33 para 42 e de 45 para 52 metros; os afastamentos passaram de 1/6 (16,7%) para 18%<sup>77</sup>. Nova votação na sessão de 29 de setembro limitou a altura dos prédios na cidade em 51 metros (17 pavimentos)<sup>78</sup>.

Durante a fase final de aprovação, o Secretário do Planejamento Municipal afirmou, em agosto de 99 (Jornal OII!), que o PDDUA “representa uma seqüência evolutiva do I PDDU”, exigência das mudanças no espaço urbano que, no “momento atual” em que “valores ambientais e importantes equipamentos urbanos estão acionando permanentemente as diversas áreas da cidade”, tornam imprescindível um instrumento como o PDDUA que se propõe atuar estrategicamente na cidade.

Somente em 4 de outubro de 1999, durante a 82ª Sessão Ordinária, a Câmara Municipal encerrou o processo de votação do novo Plano Diretor de Porto Alegre, quase dois anos após o encaminhamento do segundo projeto de lei, pelo Executivo, e 6 anos após a criação do Cidade Constituinte, no início de 1993.

#### **4.5 Características do ciclo de formulação do PDDUA**

Após a descrição do que foi o ciclo de formulação do PDDUA, seguindo o mesmo roteiro do 1º PDDU, apresentarei as suas características principais, seguindo o “modelo” de análise construído esquema (2).

---

<sup>77</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p.71 - 74

<sup>78</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p.71 - 79

Os elementos que destacarei na caracterização do ciclo de formulação do PDDUA são: o diagnóstico que orientou do governo na definição dos objetivos; as instâncias criadas e os atores que participaram; o tipo de envolvimento dos atores (consulta, representação ou participação direta); perfil da burocracia; como se deu a formulação das soluções; como se elaborou e deliberou sobre o projeto de lei.

O ciclo de formulação do PDDUA nasceu com o projeto Cidade Constituinte que teve como objetivo inicial debater diretrizes para o futuro da cidade, com a participação de Entidades da sociedade civil, em espaços públicos e instâncias criadas para o debate, a elaboração e a deliberação. Foi este projeto que deu as diretrizes para a reformulação do 1º PDDU e criou as principais instâncias do ciclo de formulação do PDDUA.

A participação das entidades dos urbanistas, das ONGs, do OP, dos técnicos e da construção civil, no primeiro ano do Projeto Cidade Constituinte, foi determinante para que o governo decidisse reformular o 1º PDDU. Outros temas importantes para o governo, como o Mercosul, as políticas públicas e reestruturação administrativa, saíram da agenda do Cidade Constituinte por falta de adesão dos atores participantes.

O governo partiu de um diagnóstico que identificou o principal problema das instâncias de participação, seu envolvimento em decisões de curto prazo e a falta de um fórum de debate que orientasse as decisões de médio e longo prazo. Apesar de não ter havido oposição, este revelou-se mais um objetivo do governo que das entidades. Estas, desde o início, focaram suas intervenção nos temas específicos de seus interesses, a maior parte relacionada com o Plano Diretor.

O objetivo foi mudando, evoluindo do debate sobre o futuro da cidade, passando para a elaboração da metodologia de reformulação do antigo Plano Diretor e resultando na decisão de formular um novo Plano, em 96, quando se formula um novo modelo. Este último, um objetivo que revelou-se não consensual e gerador de fortes polêmicas principalmente entre o corpo técnico da SPM e os defensores do modelo do 1º PDDU.

O governo criou instâncias e espaços para a coordenação do processo de debate, formulação e deliberação como: a Coordenação Geral (para a participação das entidades da sociedade civil), Coordenação Executiva do Cidade Constituinte (coordenadora das ações do governo), supervisão técnica (coordenadora da

formulação técnica do Plano), fórum de secretários (instância de deliberação do governo para os temas polêmicos, como o dos dispositivos de controle e do modelo), grupos de trabalho (para a identificação de problemas, formulação e seu acompanhamento pelas entidades), seminários públicos (estimuladores da mobilização e do debate), audiências e o Congresso da Cidade como instância máxima de deliberação. Instâncias reguladas por regimentos internos, aprovados pelos participantes do processo e alguns (como os GTs ampliados, seminários, os Congressos da Cidade e o Fórum de Entidades) com características de espaços públicos. O processo, que contou com a participação de inúmeras entidades da sociedade civil e instâncias governamentais, exigiu a criação de coordenações que se dedicaram à mobilização social, formulação e deliberação, tomada de decisão do governo e para o assessoramento dos vereadores. E caracterizou-se pela interação entre o poder Executivo e o Legislativo, na fase de formulação do Projeto de Lei do Plano Diretor.

Na fase da formulação de soluções, ou técnica, do novo Plano Diretor (PDDUA), apesar das novas instâncias como GTs ampliados e seminários abertos, predominou a participação dos técnicos do governo e da burocracia (de 95% a 43%) e dos profissionais do urbanismo (43,75% a 25%), dependendo do GT.

A participação das consultorias, no momento de elaboração da proposta do projeto de lei, foi decisiva para a introdução de uma nova concepção de modelo espacial para o Plano Diretor (coerente com as diretrizes aprovadas no Iº Congresso da Cidade), e a das entidades dos profissionais do urbanismo para o aprofundamento do debate sobre a melhor alternativa (o modelo do 1º PDDU ou o do PDDUA) para a cidade. As consultorias se integraram com os técnicos da Prefeitura para desenvolver o novo modelo espacial do Plano Diretor de acordo com a concepção de cidade, “alicerçada no conceito de ‘cidade sustentável’, de desenvolvimento, com “estratégias de atuação”, de gestão participativa e sistema de avaliação do desempenho urbano<sup>79</sup>, estas as diretrizes aprovadas pelo Congresso da Cidade de 1993.

---

<sup>79</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro, 1999. p. 24 e 40.

A participação dos técnicos da SPM, das Secretarias e Conselhos Municipais trouxe contribuições importantes para a identificação dos problemas urbanos, mas teve dificuldades na formulação de propostas que representassem os interesses da maioria dos participantes. O conflito gerado pela proposta dos técnicos da SPM com o governo e sua base de apoio no Legislativo e com as entidades do urbanismo é indicativo das dificuldades da burocracia estatal em produzir propostas capazes de gerar consenso entre os representantes da sociedade civil. Os conflitos em torno dos temas não consensuais exigiram que o Executivo abrisse uma nova fase de formulação técnica, iniciada em março de 96, através da “oficina de Espacialização”, com a participação de consultores da UFRGS e da FLACAM. O governo criou um “arranjo técnico e político” que objetivou formular propostas técnicas de consenso a partir das alterações solicitadas por entidades como o IAB, SINDUSCON, e AREA. A SPM estreitou os contatos e trocas de informações com a Comissão Técnica da Câmara Municipal e o Gabinete do Prefeito criou grupo político (Fórum de Secretários) para debater com a bancada governista de vereadores as modificações a serem feitas no projeto de lei. O Legislativo, através da Comissão Técnica Especial, passou a se envolver no debate. Instâncias nas quais se travaram intensos debates que influenciaram as decisões do governo fazendo-o evoluir para a alteração do capítulo dos Dispositivos de Controle das Edificações. Encerrada esta última fase de formulação técnica e de difícil busca de consenso sobre os pontos polêmicos, a nova proposta de projeto de lei foi submetida e aprovada pelas instâncias da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e no Conselho do Plano Diretor.

Os técnicos das áreas de educação, saúde e assistência social tiveram um envolvimento mais de acompanhamento do processo que de formulação de propostas para a política urbana.

A participação das entidades (IAB, SINDUSCON, AREA), do OP, dos conselhos e secretarias municipais e do Conselho do Plano Diretor foi determinante para o retorno, em 1997, da primeira proposta de Plano (de 1996) para o Executivo e reformulações, como a dos dispositivos de controle e da mensagem retificativa.

A fase de tramitação do Projeto de Lei do PDDUA na Câmara de Vereadores, 1998 a 1999, caracterizou-se por iniciativas inéditas na análise do Plano Diretor com a

criação da Comissão Técnica Especial (com técnicos de todas bancadas partidárias e secretaria a cargo de três arquitetos), da Comissão Especial (composta por 17 vereadores, 4 relatores), instituição do Fórum de Entidades (com participação de entidades de moradores de bairros e vilas, sindicatos, faculdades), e instituição de um rito especial que definiu as regras específicas para a apreciação do Projeto de Lei do PDDUA.

A Comissão Especial, composta por vereadores de todas as bancadas partidárias, com relatores do PTB, PSB, PT, PPS, assessorados pela Comissão Técnica, garantiu a pluralidade partidária e a capacitação técnica para uma análise minuciosa do Plano Diretor. Um trabalho de análise de 18 meses que superou, em muito, a tradição dos períodos anteriores e que criou um ritual que se diferenciou da tradicional análise feita pelas Comissões Técnicas permanentes do Legislativo.

Nos primeiros anos, até 1996, o Legislativo só participou através do gabinete do vereador Lauro Hagemann. A fase de elaboração do projeto, quando do retorno do projeto de lei do Plano Diretor (devido às discordâncias da bancada do governo), passou a envolver a participação de vereadores do bloco de apoio do governo no Legislativo. O bloco da oposição se envolveu apenas no momento em que a formulação do projeto já havia sido concluída, em 1998. Os vereadores opositoristas deixaram para a Comissão Técnica o acompanhamento e análise do projeto, durante a tramitação no Executivo. Na fase de análise, debate, inclusão de propostas e vetos ao projeto de lei no Legislativo, ocorreu a formação de dois blocos que agregaram os diferentes partidos. Blocos que se opuseram quanto à ampliação da participação social na Câmara Municipal, a proposta de constituição do Fórum de Entidades que acompanharia e incluiria propostas nas instâncias do Legislativo: o bloco do governo, a favor (PT e PPS), e o da oposição, contrário (PMDB/PSDB/PP/PTB/PFL/PDT/PSB).

O Fórum de Entidades, apesar das resistências iniciais do Legislativo, conseguiu organizar um espaço privilegiado para as entidades, se incorporando formalmente aos debates da Câmara Municipal, e tendo como prioridade a articulação “voltada para a defesa dos princípios da Reforma Urbana”.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> SPM. Projeto Cidade Constituinte. Pasta D.

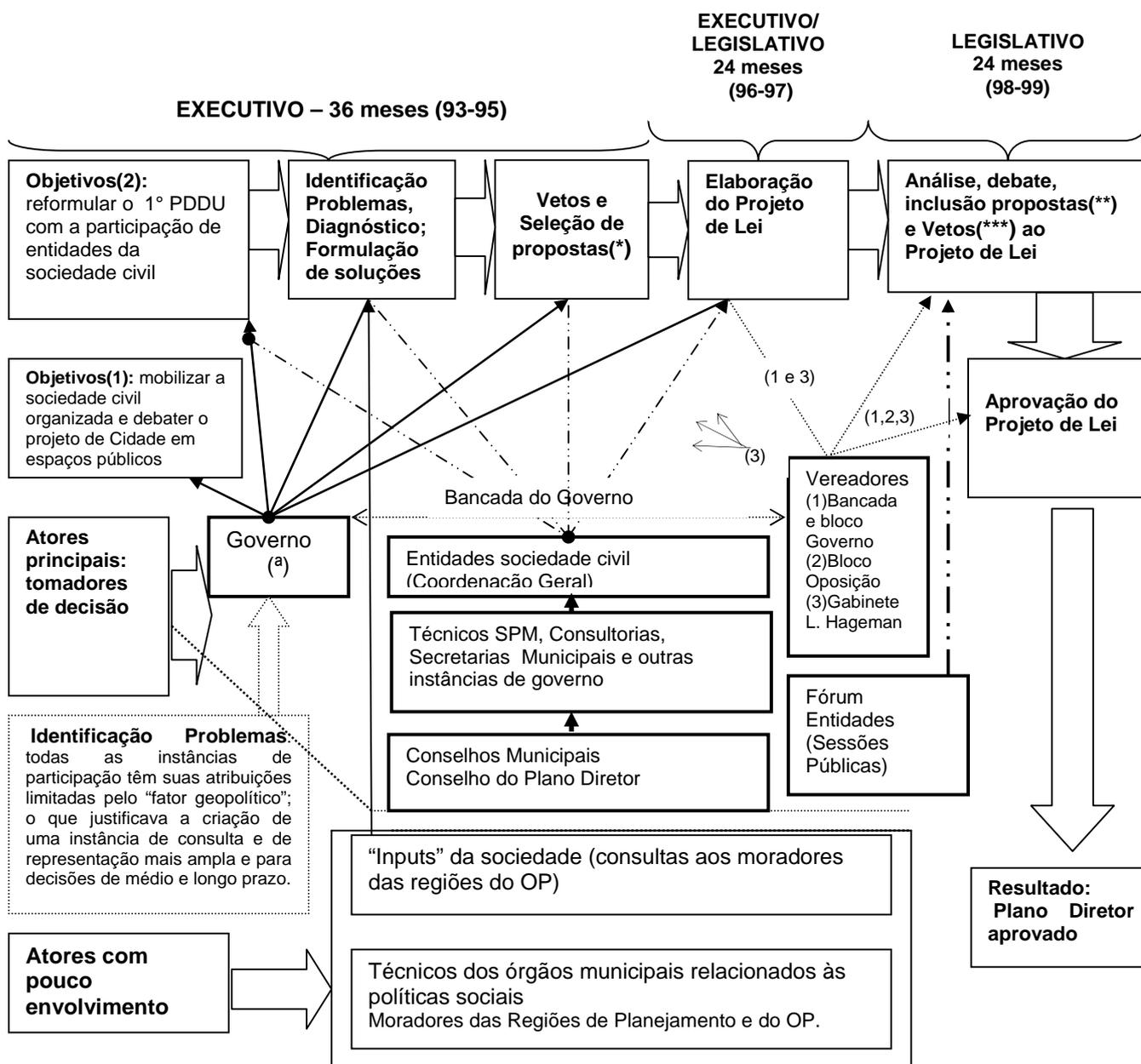
A sociedade passou a participar após o governo ter identificado os problemas e definido o objetivo da participação: mobilizar a sociedade civil organizada para debater e formular diretrizes para o projeto de cidade. As entidades presentes na Coordenação Geral, o Conselho do Plano Diretor e Conselhos Municipais (que têm participação da sociedade), o OP, instâncias do Executivo, interviram e determinaram os rumos do processo que, no 1º Congresso da Cidade, definiu o novo objetivo: reformular o 1º PDDU. A participação das comunidades das regiões do OP foi episódica e mais de acompanhamento, sendo representadas na Coordenação Geral pelo Conselho do OP. Quando iniciou a identificação de problemas e a formulação de soluções, as regiões do OP foram consultadas visando a complementar o diagnóstico técnico. Os moradores das regiões do OP, que representam unidades menores que a região de planejamento, foram pouco envolvidos, não tendo participação sistemática no ciclo. A atuação do Conselho do OP foi decisiva para a inclusão e o avanço dos temas da regularização fundiária, da habitação de caráter social e da participação no Conselho do Plano Diretor, atuando em todas as fases do processo, do diagnóstico, elaboração do projeto de lei até o momento de votação no Legislativo, através do Fórum de Entidades. A participação do Conselho do Plano Diretor revelou-se muito dependente da opinião e posicionamento das entidades e profissionais ligados ao urbanismo, não tendo se destacado a participação dos quatro representantes da comunidade no Conselho.

Uma das características importantes do processo foi a prática do governo em submeter e aprovar as propostas em todas as instâncias de participação criadas.

Os vetos mais importantes ocorridos durante o ciclo de formulação do PDDUA foram: a decisão do governo de não criar a Coordenação Conjunta que articularia o Cidade Constituinte e o OP não debater os temas Políticas Públicas, Dimensionamento e qualificação da Rede, Reforma e Democratização do Estado, Relações Institucionais, e os temas globalização e mercosul. Os vereadores do bloco da oposição tentaram impedir a criação do Fórum de Entidades, a proposta de extinção da zona rural e a criação dos corredores de centralidade, sem sucesso.

O esquema (6) apresenta os elementos que caracterizam o ciclo do PDDUA, de acordo com o “modelo” de análise.

## ESQUEMA (6) - CICLO DO PDDUA



(a) Coordenação Executiva do Cidade Constituinte, Supervisão Técnica do PD, Fórum Secretários.

(\*) Parte do governo vetou as propostas de Coordenação Conjunta articulando o Cidade Constituinte e o OP e os temas Políticas Públicas, Dimensionamento e qualificação da Rede, Reforma e Democratização do Estado e Relações Institucionais, no debate sobre desenvolvimento urbano. O conjunto do governo e a Coordenação Geral também não se interessaram pelos temas globalização e mercosul.

(\*\*) Houve forte disputa entre vereadores do bloco da oposição e de apoio ao governo em torno das propostas da participação (vencedora) e da não participação de entidades nesta fase de deliberação.

(\*\*\*) Os vereadores da oposição ao governo tentaram vetar a proposta de extinção da zona rural, os corredores de centralidade, mantendo os antigos pólos de centralidade, sem sucesso.

## 5 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CICLOS DE FORMULAÇÃO DO 1º PDDU E DO PDDUA

Neste capítulo farei a comparação entre as características dos ciclos de formulação do 1º PDDU e do PDDUA.

O objetivo principal do ciclo de formulação do 1º PDDU foi criar um sistema centralizado de coordenação dos órgãos municipais visando o controle do planejamento do desenvolvimento urbano, de acordo com o modelo de cidade sistematizado no Plano de 1959, aperfeiçoado pela legislação posterior (de 60 e 70) e pelos estudos e propostas do PROPLAN. Um sistema com instrumentos que articulariam o planejamento urbano da cidade com os planos regionais e com o orçamento municipal. O Plano Diretor passaria a contar com os investimentos previstos no orçamento e articularia todos os projetos urbanísticos a serem executados em cada região da cidade de acordo com o modelo espacial contido no 1º PDDU<sup>1</sup>. Priorizou a “organização física e ‘orgânica’ da cidade em Unidades” tendo por objetivo a densificação, isto é, a construção de edificações em cada unidade, a partir dos critérios recomendados pela ciência urbanística.

---

<sup>1</sup> O “Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano” (Art. 5º ao Art. 20º) tem como objetivos instituir um processo permanente de atualização do Plano Diretor, coordenar, promover a integração e acompanhar a execução de planos e programas setoriais e microrregionais atinentes ao desenvolvimento urbano. O Sistema busca assegurar a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades, modernizar as suas estruturas e criar fluxos de informações para viabilizar a coordenação e a tomada de decisão. O Sistema proposto deve coordenar todos os órgãos setoriais na elaboração e execução dos planos e programas de desenvolvimento urbano para as unidades territoriais do município (UTPs), tendo o orçamento municipal como o principal instrumento para a sua implementação. O Sistema prevê que os planos e programas devem “atender às diretrizes resultantes do modelo físico – espacial de desenvolvimento urbano”, “buscar o maior equilíbrio possível entre os níveis global e local” e “definir prioridades, em função dos graus de carência por ele identificados”(Art. 11). O modelo físico - espacial prevê uma zona de ocupação intensiva, onde se localizam áreas predominantemente residencial, industrial e polos comerciais e de serviços, a zona de ocupação extensiva e a rural. Segundo a estimativa dos técnicos, a zona intensiva pode abrigar mais de 2 milhões de habitantes. (Lei Complementar nº. 43, de 1979, 1º PDDU).

No sistema de planejamento do 1º PDDU<sup>2</sup>, os principais atores que decidem sobre a política continuam sendo o governo, os vereadores e os especialistas (urbanistas e técnicos) nos tradicionais espaços institucionais do Executivo e Legislativo, sem a criação de novas instâncias de participação para o debate, o diagnóstico e a formulação de propostas.

O ciclo de elaboração do PDDUA partiu da formulação de diretrizes para o desenvolvimento de um projeto de cidade, coerente com a proposta de participação do governo, debatidas com entidades organizadas da sociedade civil em espaços públicos. A participação destas entidades determinou a mudança do objetivo inicial, fazendo com que o governo passasse a priorizar a reformulação do 1º PDDU. E a participação de consultores, arquitetos, urbanistas, com o respaldo das diretrizes aprovadas no Iº Congresso da Cidade, determinou a ruptura com o antigo modelo do 1º PDDU, incorporando ao Plano novos conceitos como os corredores de centralidade, de cidade rur-urbana, entre outros. A participação do Conselho do OP, do Fórum Municipal pela Reforma Urbana, de ONGs e de vereadores participantes da elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM), de 1990, foi decisiva para a inclusão do tema da habitação de caráter social e de instrumentos como o solo criado, na lei do Plano Diretor aprovado.

A metodologia de formulação do 1º PDDU priorizou como atores principais tomadores de decisão o governo, os técnicos da SPM e urbanistas da METROPLAN e PROPUR e a sua bancada de vereadores no momento da votação do projeto no Legislativo. O governo definiu qual o objetivo, selecionou as proposta e formulou o projeto de lei. Os técnicos e urbanistas formularam o diagnóstico e propostas para os problemas urbanos. Os demais atores são consultados ou convidados a colaborar com o governo na elaboração e aprimoramento do projeto.

---

<sup>2</sup> A Prefeitura Municipal passou a contar (formalmente) com um Sistema que tem como “órgão central”, articulador e coordenador, a Secretaria do Planejamento Municipal, órgão integrador o Conselho Municipal do Plano Diretor e a participação da comunidade (Art. 21 a 23). À Secretaria do Planejamento Municipal cabe coordenar a elaboração e revisão dos planos e programas nas UTPs e os setoriais de desenvolvimento urbano, coordenar a programação de investimentos para implementação dos planos, programas e projetos, orientar os órgãos do Sistema e promover a articulação com a União, Estado e municípios da Região Metropolitana (Art.13). A lei propõe para a estrutura do Sistema uma unidade de apoio interdisciplinar, uma unidade de informações técnicas sobre desenvolvimento urbano (localizadas na Secretaria do Planejamento Municipal) e unidades setoriais de planejamento vinculadas aos órgãos setoriais (Art. 17). (Lei Complementar nº. 43, de 1979, 1º PDDU).

Já a metodologia do PDDUA criou espaços (regrados por regulamentos aprovados pelos participantes) abertos à intervenção de todas as entidades organizadas da sociedade civil interessadas no planejamento da cidade, que foram chamadas a debater e propor diretrizes para o projeto de desenvolvimento urbano e que participaram da formulação técnica do PDDUA (ainda que de forma desigual) no Executivo e do debate e votação no Legislativo, através do Fórum de Entidades. Esta metodologia permitiu que as entidades do urbanismo, representantes do governo local, outras esferas de governo, técnicos da SPM, entidades da sociedade civil (como FIERGS, SINDUSCON, ONGs...), Secretarias e Conselhos Municipais, consultorias, vereadores apresentassem suas propostas e disputassem suas prioridades, como, por exemplo, o solo criado, o modelo urbanístico, a concepção de sistema de gestão, a densificação da cidade etc. O governo foi um dos atores que disputou propostas e prioridades. E, diferentemente do ciclo do 1º PDDU, o ciclo do PDDUA envolveu e valorizou o Conselho do Plano Diretor que participou deliberando durante todo o processo.

A identificação dos problemas e a tomada de decisões sobre a política urbana, durante o ciclo do 1º PDDU, se deu através da avaliação, realizada pelo governo, assessorado por especialistas do urbanismo e pelo diagnóstico dos técnicos da SPM, influenciado pelo contexto político e social de luta pela redemocratização do país. No PDDUA ela ocorreu, inicialmente, através de um diagnóstico sobre as instâncias de participação e, posteriormente, se deu através do debate com entidades da sociedade civil e instâncias de governo em espaços públicos organizados especialmente para este fim (como o Congresso da Cidade, grupos de trabalho e seminários), sendo influenciado pelo contexto político e social de expectativa pela implementação das propostas da LOM e do impacto da participação e inversão de prioridades promovidas pelo OP.

O contexto de redemocratização da década de 70 foi determinante para que o governo Villela introduzisse a participação comunitária no Conselho do Plano Diretor. As expectativas criadas pela aprovação da nova LOM nos setores populares, a participação de vereadores identificados com a nova lei e a experiência do OP, que descentralizava investimentos na cidade, privilegiando a população de baixa renda,

foram elementos fundamentais para que os governos da “Frente Popular”, na década de 90, priorizassem o sistema de gestão do planejamento urbano, ampliando a participação social e as competências do Conselho do Plano Diretor.

A estratégia principal de atuação dos atores da sociedade civil no ciclo de formulação da política no 1º PDDU caracterizou-se pela apresentação de sugestões em seminário para participantes escolhidos pelo governo e aos vereadores (principalmente da oposição); e, no PDDUA, pela formação de Fóruns (Fórum Municipal da Reforma Urbana, Fórum de Entidades e Conselho do OP) e mobilização de entidades organizadas (SINDUSCON, IAB, SERGS, ONGs, UAMPA, Sindicatos, etc).

A formulação do diagnóstico e das soluções, no 1º PDDU, foi responsabilidade exclusiva dos técnicos SPM, da METROPLAN e do PROPUR, sem a participação direta de entidades da sociedade civil e sem um grupo de trabalho para avaliar a participação social. No PDDUA ocorreu a participação direta de entidades da sociedade civil na Coordenação Geral e nos grupos de trabalho fixos e ampliados. Houve ainda a participação de consultorias da UFRGS e da FLACAM, de técnicos SPM, órgãos e conselhos municipais, outras instâncias de governo e do Conselho do Plano Diretor. Foi criado o GT Sistema de Gestão e Planejamento para debater especificamente a participação social, no mesmo nível de prioridade do GT da estrutura urbana.

No 1º PDDU o governo vetou parte significativa das propostas apresentadas pelos técnicos dos grupos de trabalho e das entidades, como as propostas de Conselho do Plano paritário (governo, entidades ligadas ao urbanismo e entidades comunitárias) e com indicação pelas entidades da comunidade; a ampliação das atribuições do Conselho do Plano; e a participação da sociedade na reavaliação do Plano. No PDDUA o governo buscou evitar o uso do instrumento do veto. Mobilizou o Fórum de Secretários, seus técnicos e vereadores para influenciar nas decisões tomadas nos fóruns criados. A elaboração técnica do PDDUA envolveu os inúmeros atores e instâncias participantes do ciclo (técnicos da SPM, UFRGS/FLACAM, entidades da Coordenação Geral, Conselho do PD, Conselho do OP, Conselhos Municipais, Fórum Secretários, Secretarias Municipais, Comissão Técnica e Comissão Especial da Câmara de Vereadores), diferenciando-se do ciclo do 1º PDDU pela interação ocorrida entre os poderes Executivo e Legislativo. O governo utilizou o instrumento do veto ao

não definir na lei a participação dos moradores das regiões de planejamento, remetendo esta decisão para regulamentação posterior.

No ciclo do 1º PDDU, a tramitação do Projeto de Lei no Legislativo se caracterizou pelo envolvimento exclusivo dos vereadores que convidaram entidades para dar seus depoimentos, receber sugestões e demandas da sociedade, sem a criação de instâncias específicas para a análise do projeto. Eles debateram e decidiram quais as propostas que deveriam ser incluídas no projeto encaminhado pelo Executivo, priorizando a utilização da prática da consulta às entidades da sociedade. No PDDUA os vereadores analisaram o projeto com o assessoramento da Comissão Técnica (criada para acompanhar a fase de formulação e assessorar os vereadores) e da Comissão Especial de vereadores, que sistematizou e aprovou uma proposta de conjunto (a partir das emendas apresentadas pelos vereadores) que foi votada em Plenário e com a participação da sociedade através do Fórum Entidades.

O quadro (11) resume as características dos ciclos do 1º PDDU e do PDDUA, descritas anteriormente.

**QUADRO (11) – CARACTERÍSTICAS DOS CICLOS DE FORMULAÇÃO DO 1º PDDU E DO PDDUA.**

	1º PDDU	PDDUA
Objetivos principais	-criar um sistema centralizado de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação dos órgãos municipais; -avaliar os resultados do Plano de 1959; -formular um Plano Diretor que incorporasse toda a legislação relacionada com o desenvolvimento urbano.	-Debater o projeto de Cidade em espaços públicos -Elaborar a metodologia de reformulação do 1º PDDU e o PDDUA com a participação de entidades da sociedade civil - Analisar, debater e votar o Plano Diretor com as entidades que participaram do diagnóstico e formulação, além dos vereadores.
Forma de identificar os problemas e tomar decisões sobre a política urbana	Avaliação do governo assessorado por especialistas do urbanismo e pelo diagnóstico dos técnicos da SPM, influenciado pelo contexto político e social de luta pela redemocratização do país.	Inicialmente através de diagnóstico sobre as instâncias de participação e, posteriormente, através do debate com entidades da sociedade civil e instâncias de governo, em espaços públicos (como o Congresso da Cidade, grupos de trabalho e seminários), influenciado pelo contexto político e social de expectativa pela implementação das propostas da LOM e do impacto da participação e inversão de prioridades promovidas pelo OP.
Atores envolvidos	Governo local e METROPLAN, PROPUR, técnicos da SPM, urbanistas e usuários dos centros comunitários da Prefeitura (pesquisa), Associações de bairro (consulta via correspondência), vereadores.	Governo local e outras esferas de governo (COHAB, METROPLAN, PROPUR...), técnicos da SPM, entidades da sociedade civil (FIERGS, SINDUSCON, ONGs...), Secretarias e Conselhos Municipais (Conselho do Plano Diretor), secretários municipais, urbanistas, consultorias, vereadores
Tipo de envolvimento dos atores	Governo local decide sobre objetivos e formula o projeto de lei. Téc. SPM, METROPLAN, PROPUR formulam diagnóstico e propostas de soluções. Vereadores aperfeiçoam o projeto através de emendas. A sociedade participa através de entrevistas, consulta por correspondência, seminário de apresentação do 1º PDDU e sessões da Câmara Municipal.	As entidades da sociedade participam com responsabilidades definidas pelas instâncias criadas (aprovadas pelos participantes) para debate, elaboração, coordenação e decisão como: Coordenação Executiva do Cidade Constituinte, Coordenação Geral, Fórum Entidades, bancada do governo, Comissão Técnica Especial do Legislativo, Comissão Especial Vereadores, Fórum de Secretários Municipais, consultorias, Conselho do Plano Diretor, Grupos de trabalho fixos e ampliados. O governo é um dos atores que disputa propostas e prioridades.
Estratégia principal de atuação dos atores da sociedade	Através de apresentação de contribuições ao governo e demandas aos vereadores.	Através de Fóruns (Fórum Municipal da Reforma Urbana, Fórum de Entidades e Conselho do OP) e entidades organizadas (SINDUSCON, IAB, SERGS, ONGs, UAMPA, Sindicatos etc).
Formulação do diagnóstico	Técnicos SPM, METROPLAN, PROPUR, sem participação direta de entidades da sociedade civil. Não foi criado um GT para a participação social.	Participação direta de entidades da sociedade civil na Coordenação Geral e nos Grupos fixos e ampliados. Consultorias UFRGS/FLACAM Técnicos SPM, órgãos e conselhos municipais e outras instâncias de governo. Conselho do PD. Criação do GT Sistema de Gestão e Planejamento para debater a participação social. (elementos que caracterizam o planejamento participativo)
Formulação de soluções	Técnicos SPM, METROPLAN, PROPUR, sem participação direta de entidades da sociedade civil.	Participação direta de entidades da sociedade civil na Coordenação Geral e nos Grupos fixos e ampliados. Consultorias UFRGS/FLACAM Técnicos SPM, órgãos e conselhos municipais e outras instâncias de governo. Conselho do PD (elementos que caracterizam o planejamento participativo)
Elaboração do Projeto de Lei (quem participou?)	Elaborado pelo Governo, que vota a maioria das propostas dos GTs e das entidades.	Elaborado pelo Governo com a participação das entidades da Coordenação Geral, Conselho do PD, Conselho do OP, Conselhos Municipais; Fórum Secretários, Sec. Municipais, Comissão Técnica e Comissão Especial da Câmara de Vereadores.
Aprovação do Projeto de Lei	Vereadores, que recebem demandas da sociedade.	Vereadores através da Comissão Especial de vereadores, com o assessoramento da Comissão Técnica, e com a participação da sociedade através do Fórum Entidades.
Principais vetos relacionados com a participação social	O governo vetou parte significativa das propostas apresentadas pelos técnicos dos grupos de trabalho. Vetou: -Conselho do Plano paritário (governo, entidades ligadas ao urbanismo e entidades comunitárias) e com indicação pelas entidades da comunidade; -Ampliação das atribuições do Conselho do Plano; -Participação da sociedade na reavaliação do Plano.	O governo buscou evitar o uso do veto, utilizou o Fórum de Secretários, seus técnicos e vereadores para influenciar nas decisões tomadas nos fóruns criados. Vetou a definição, na lei do Plano Diretor, da participação dos moradores das regiões de planejamento.

Fontes: documentos relacionados no Anexo A: fontes da pesquisa empírica e entrevistas.

Entrevistas realizadas<sup>3</sup> com representantes da ONG - FASE, AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural), da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e com o Presidente do SINDUSCON/RS, durante a formulação do PDDUA, revelam a grande dificuldade dos participantes de acompanhar o longo processo de reformulação do Plano Diretor. Eles apresentaram opiniões pontuais, não conseguindo emitir uma avaliação de conjunto sobre o processo e os resultados obtidos no projeto de lei de Plano encaminhado para a Câmara de Vereadores.

Apesar disto, foi consensual a opinião de que o processo foi positivo enquanto aprendizado para a cidadania, mas que o resultado final obtido ficou aquém do esperado pelas entidades. Formou-se uma opinião entre os participantes de que o processo foi positivo enquanto espaço inovador de participação, mas que os resultados foram apenas parcialmente alcançados. A opinião dos atores revela um processo que fortaleceu o sentimento de que todos “cresceram juntos”, uma característica da “construção de soluções em conjunto” discutida por GANDIN (2001).

Entretanto, os entrevistados não especificaram quais os resultados que esperavam ver incluídos no Plano Diretor ou no processo de gestão e reavaliação do Plano. Esta frustração relativa aos resultados contrasta com as inovações que foram introduzidas na legislação urbana e no processo de gestão quando se compara o 1º PDDU com o PDDUA.

O modelo de gestão do PDDUA ampliou a participação dos atores da sociedade civil através da previsão de envolvimento das comunidades nas regiões de planejamento, da inclusão de ONGs e do setor empresarial no Conselho do Plano Diretor. Descentralizou a tomada de decisão ao dar novas atribuições ao Conselho do Plano e para as Comissões Técnicas. Introduziu novos instrumentos de negociação, como as operações concertadas, de financiamento para a habitação de interesse social, como o solo criado, e de planejamento participativo, como as regiões de planejamento.

A nova composição do Conselho do Plano Diretor atendeu a antiga reivindicação, manifesta ainda durante a formulação do 1º PDDU, de paridade entre os representantes do governo, das entidades de profissionais e da comunidade. Ela subiu

---

<sup>3</sup> Realizadas em abril de 1998, pelo professor Marcelo Kunrath Silva.

para 25 membros: 8 do governo, 8 de entidades não governamentais, 8 de representantes da comunidade nas Regiões de Gestão e Planejamento.<sup>4</sup> A cidade passa a realizar Conferências Municipais do Plano Diretor, quando se renova a composição destas entidades, escolhendo duas ligadas aos empresários da construção civil e duas entidades ambientais. Os Projetos Especiais de impacto de segundo nível, com mais de 30.000 metros quadrados, devem passar pela análise das Regiões de Gestão e Planejamento e pelo Conselho do Plano Diretor.

Albano explicou a limitação do resultado obtido como o

novo patamar de negociação possível entre os diversos produtores do espaço, que não produziu a “cidade do desejo” mas sim a “cidade do possível, no quadro de contingências ou contexto referencial associado à origem e ao desenvolvimento do projeto de reformulação do 1º PDDU. (ALBANO, 1999)

O contexto de acirradas disputas entre os atores participantes, característica de todo o processo, e a baixa divulgação dos resultados obtidos<sup>5</sup> devem ter contribuído para a formação de uma opinião negativa quanto ao resultado obtido. Um processo que exigiu grande esforço dos atores que manifestaram altas expectativas com o resultado do novo Plano Diretor.

Os resultados obtidos como os ciclos do 1º PDDU e do PDDUA podem também ser aferidos através das manifestações dos atores na imprensa local, imediatamente após a aprovação dos Planos Diretores, como mostram os quadros (12 e 13).

---

<sup>4</sup> Representam as entidades não governamentais - IAB, SERGS, OAB, SINDUSCON, AREA, Sociedade de Economia, CIDADE, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.

<sup>5</sup> Segundo avaliação da SPM “o processo de reformulação do Plano Diretor transcorreu sem que fosse elaborado um projeto de comunicação para divulgá-lo”. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SPM. A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor. Outubro. 1999. p. 27)

**QUADRO (12) – MANIFESTAÇÕES, NA IMPRENSA LOCAL, REPRESENTATIVAS DE GRUPOS DE INTERESSE APÓS A APROVAÇÃO DO 1º PDDU**

(segundo matérias publicadas na imprensa local entre 1981 - 1983).

<b>Propostas, destaques de temas incorporados na Lei ou críticas ao Plano Diretor aprovado.</b>	<b>Autor da manifestação e grupo de interesse ao qual se relaciona.</b>
Crítica ao Plano (elitista) e aos burocratas (que insistem nas pequenas alturas).	Vereador ex-presidente da Câmara representando interesses do SINDUSCON.
Extinção do Plano Diretor por seis meses, para gerar empregos na construção civil.	Vereador Raul Casa (PDS) representando interesses do SINDUSCON.
Crítica às limitações ao uso do solo para fins de construção.	SINDUSCON
Críticas ao Governo Villela e ao Secretário do Planejamento Municipal por mudar o Plano Diretor sem consultar o Conselho Municipal do Plano Diretor.	ENTIDADES DO URBANISMO (IAB, SINDICATO DOS ARQUITETOS) representando as instâncias de participação do planejamento urbano.

**Fontes:** Folha da Tarde: 16/06/81, p. 01; 16/09/82, p. 03 ; J.C. 16/06/81; 28/06/82, p. 15; ZH 15/09/82, p. 07; 11/09/82, p.07; 09/05/83, p.32; 17/04/83, p.35.

Esta primeira tabela (12) apresenta manifestações representativas dos interesses do SINDUSCON. Elas chegaram a pedir a extinção temporária do Plano Diretor quando este acabara de ser elaborado. As entidades ligadas ao urbanismo apresentaram suas críticas ao governo que mudou o Plano sem consultar as instâncias do sistema de planejamento, como o Conselho do Plano Diretor. Estas manifestações são reveladoras das limitações da metodologia de formulação do 1º PDDU que não estabeleceu consenso entre os principais atores nem fortaleceu o Conselho e as instâncias do sistema de planejamento diante do governo. O governo continuou tratando o Conselho apenas como instância que zela pela legislação urbanística mas não participa da sua formulação.

**QUADRO (13) – MANIFESTAÇÕES, NA IMPRENSA LOCAL, REPRESENTATIVAS DE GRUPOS DE INTERESSE APÓS A APROVAÇÃO DO PDDUA.**

(segundo matérias publicadas na imprensa local entre 2000 - 2003).

<b>Propostas, destaques de temas incorporados na Lei ou críticas ao Plano Diretor aprovado.</b>	<b>Autor da manifestação e grupo de interesse ao qual se relaciona.</b>
Defesa da Lei aprovada (a “verticalização deixa mais espaço para o lazer” e “barateia o preço de venda em 10%”)	SINDUSCON
Crítica às Associações de moradores e ao Ministério Público pelo indeferimento de projetos aprovados dentro da legislação; crítica ao Poder Executivo pelo valor do solo criado (preço mínimo sendo o valor de mercado).	SINDUSCON
Críticas aos prédios altos, “devastação de áreas verdes”, à mistura de áreas comerciais com residenciais; criação de comissão pluri-institucional e multidisciplinar.	Associações de moradores dos bairros Moinhos de Vento, Petrópolis, Higienópolis e Rio Branco (bairros de maior renda segundo censo 2000 do IBGE)
Defesa do PDDUA (“a cidade não pode ficar estagnada e os bairros têm infraestrutura para se desenvolver); manutenção da participação das entidades no processo de regulamentação do Plano Diretor (composição do Conselho e solo criado).	Secretário da SECRETARIA DO PLANEJAMENTO representando o Governo.
Defesa do PDDUA “para renovar as áreas degradadas e geração de empregos”.	FEDERASUL
Pedem “trabalho conjunto entre os dois Poderes”.	Vereadores da CUTHAB e COSMAM

**Fontes:** ZH: 12/10/00; 16/04/03, p.46; 27/03/03, p.54; Jornal Folha 3: 03/03, capa; 04/03, p. 07; J. C.: 14/03/03, p. 21; 26/03/03, p.04; Diário Oficial: 13/04/00.

Esta segunda tabela (13) apresenta manifestações representativas dos interesses do SINDUSCON, de associações de moradores e de vereadores das comissões da Câmara Municipal, logo após a aprovação do PDDUA. Os setores empresariais se manifestaram em defesa da lei aprovada que permite maior verticalização e a renovação de áreas degradadas, demonstrando que a lei atendeu aos seus interesses. O governo defendeu o PDDUA alegando que a cidade não pode ficar estagnada, se os bairros têm infraestrutura para se desenvolver. O governo também teve contemplado na lei sua proposta de maior verticalização que beneficia a política habitacional de caráter social, através do solo criado. A manifestação das associações de moradores dos bairros de maior renda, segundo censo 2000 do IBGE,

(Moinhos de Vento, Petrópolis, Higienópolis e Rio Branco) revela que seus interesses foram contrariados. A verticalização e miscigenação do modelo do PDDUA implicam em um novo projeto de cidade que conflita os interesses dos setores de classe média de maior renda (que priorizam o modelo do 1º PDDU) com os instrumentos criados pelo governo da “Frente Popular” para financiar a habitação para as comunidades de baixa renda e com a construção civil interessada em prédios mais altos nas áreas mais valorizadas da cidade.

Estas manifestações são reveladoras de como o modelo do PDDUA rompeu com o modelo do 1º PDDU, criando nova alternativa para o financiamento da cidade e dando maior legitimidade para a política, as instâncias do sistema e a lei aprovada, fazendo com que os setores sociais contrariados recorressem a outro poder que não o Executivo e Legislativo, mas ao Ministério Público.

Elas permitem identificar a forma como os governos buscaram corrigir sua ação após a aprovação do Plano. O governo Villela utilizou o instrumento do Projeto de Lei de vereador da sua base de apoio para modificar o regime urbanístico sem a participação do Conselho do Plano Diretor. O governo da “Frente Popular” remeteu a polêmica das alturas dos prédios para a Conferência da Cidade e o 4º Congresso da Cidade, respeitando os fóruns e instâncias do sistema de gestão do planejamento urbano.

As manifestações das Comissões da Câmara Municipal, CUTHAB e da COSMAM, que pedem um trabalho conjunto entre os dois poderes para resolver este conflito, reforçam o argumento de que as instâncias de participação do sistema foram fortalecidas. As decisões tomadas nos fóruns criados para a formulação da política estão sendo respeitadas e implementadas e os novos conflitos gerados deverão ser encaminhados e resolvidos pelas instâncias do sistema de gestão e planejamento.

Marques (1998) reconheceu que o PDDUA introduziu instrumentos inovadores para a indução do adensamento de áreas com infra-estrutura disponível, produção de habitação de interesse social, e que introduziu o principal requisito para da qualidade de vida que faltava no 1º PDDU.

Manifestações indicativas de que a participação social, implementada pela metodologia participativa, foi capaz de estimular e viabilizar a produção de resultados inovadores que se incorporaram no Plano Diretor da cidade<sup>6</sup>.

Foram identificados como principais grupos de interesses, que se manifestaram durante da formulação do PDDUA, os relacionados por Carlos (1992): mercado (que atuou através do SINDUSCON); a sociedade (através do Conselho do OP, FMRU, ONGs e associações); o Estado (através do governo - na sua proposta de financiamento da cidade -, das propostas da SPM e Secretarias Municipais); o governo (através das propostas de criação de instâncias que ampliaram a participação na formulação da política); e mais um grupo, o das entidades ligadas ao urbanismo (IAB, SERGS, AREA, ADAUPA) que manifestaram interesses específicos que priorizam o projeto e as características das edificações (a morfologia, o perfil volumétrico etc).

O quadro (14) mostra os temas priorizados pelo governo, entidades e fóruns da sociedade.

**QUADRO (14)– TEMAS DE INTERESSE DAS ENTIDADES E FÓRUNS DA SOCIEDADE E GOVERNO**

<b>ENTIDADES/FÓRUNS</b>	<b>TEMAS PRIORIZADOS</b>
ENTIDADES DO URBANISMO	Planejamento, projeto, morfologia, perfil volumétrico, características edilícias das edificações etc.
OP/FMRU/Sindicatos/ONGs	Gestão, participação, negociação, habitação de caráter social, solo criado etc.
GOVERNO	Sistema de Gestão, financiamento da cidade.
SINDUSCON	Flexibilização para os projetos e maior liberdade para as alturas.

**FONTE:** Documentos do ANEXO A.

<sup>6</sup> Após a aprovação do PDDUA, em 1999, os governos da “Frente Popular” regulamentaram o Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), em 2000, os instrumentos da política urbana como as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e a parceria da administração municipal com os empreendedores considerados urbanizadores sociais, em 2004. Criaram Comissões Técnicas como a Comissão de Viabilidade de Edificações e Atividades (CEVEA), em 2000, e a Comissão de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo (CTAAPS), em 2003. Estas iniciativas indicam a prioridade dos governos da “Frente Popular” em dotar o Sistema Municipal de Planejamento das condições operacionais necessárias para iniciar a intervenção na política de planejamento urbano, segundo os novos pressupostos do PDDUA.

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

O ciclo do PDDUA, diferenciou-se do processo do planejamento tradicional ao priorizar o Sistema de Gestão do Planejamento Urbano e a formulação de um novo modelo espacial para o PDDUA. Os referenciais para a formulação das propostas de sistema e de modelo não vieram da SPM, mas surgiram dos debates entre entidades e consultorias “de fora” com os técnicos locais. A tradição do planejamento urbano em Porto Alegre havia constituído uma burocracia estatal com referencial setorial fundamentado no positivismo, posteriormente ajustado ao pensamento tecnocrático. Referencial que contém as concepções do projeto político autoritário<sup>7</sup>. A burocracia local apresentou-se dividida entre o referencial tradicional (positivista-tecnocrático) e o emergente (participativo-estratégico), revelando-se heterogênea em seus posicionamentos e interesses. Esta crise criou dificuldades para a formulação do novo Plano Diretor que foram parcialmente superadas com o aporte de consultorias apoiadas pelas entidades da sociedade civil.

A metodologia introduzida pela “Frente Popular” durante o ciclo do PDDUA propiciou um maior envolvimento dos atores governamentais, da burocracia e da sociedade. As entidades organizadas da sociedade civil deixaram de participar como colaboradoras do governo (ciclos tradicionais) e passaram a atuar como co-responsáveis pela formulação e deliberação da política de desenvolvimento urbano. O Governo deixou de ser o ator principal que decide sobre qual deve ser a característica da política urbana. Foi um dos atores, juntamente com fóruns e entidades da sociedade civil, que disputaram prioridades e concepções durante a formulação da política.

---

<sup>7</sup> Descrição de projeto político autoritário em DAGNINO, OLVERA, PANFICHI (2006, p.45-48).

Os governos da “Frente Popular” assumiram a proposta metodológica que admite a existência do conflito como inerente ao processo. Processo que não encontrou na burocracia local os técnicos mediadores dos interesses conflitantes. O governo criou uma supervisão técnica, um fórum de secretários municipais e utilizou sua base de apoio no Legislativo para formular propostas de consenso e atuar nos momentos de acirramento dos conflitos. Foram eles que atuaram como mediadores e que viabilizaram a confluência de interesses para a construção de soluções de alguns dos tradicionais problemas urbanos.

Os principais grupos de interesses que se manifestaram durante da formulação do PDDUA, o mercado, a sociedade, o Estado, o governo da “Frente Popular” e as entidades ligadas ao urbanismo, elegeram distintas prioridades para a política urbana (Quadro 14), revelando a heterogeneidade de interesses tanto no interior da sociedade civil como da sociedade política.

As entidades e fóruns da sociedade civil se dividiram em relação à proposta de metodologia para a formulação da política urbana como mostra o quadro (15).

**QUADRO (15) – MÉTODO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO.  
PROPOSTA DAS ENTIDADES E FÓRUNS DA SOCIEDADE E GOVERNO**

<b>ENTIDADES</b>	<b>MÉTODO PROPOSTO</b>
ENTIDADES DO URBANISMO	Participação exclusiva de urbanistas, técnicos e governo.
OP/FMRU/Sindicatos/ONGs/Governo	Participação direta das entidades da sociedade civil em espaços públicos, juntamente com urbanistas, técnicos e governo.

**FONTE:** Documentos do ANEXO A.

Durante o ciclo de formulação do PDDUA participaram empresários da construção civil, ONGs, o OP, a UAMPA no diagnóstico, na formulação de propostas e deliberação, propiciando o surgimento de convergência de interesses em torno da construção de prédios mais altos em bairros valorizados da cidade (SINDUSCON) com a geração de recursos para financiamento habitacional (Governo e entidades representativas do movimento comunitário).

Muitas das lacunas presentes no projeto de lei do PDDUA estão relacionadas com o processo de planejamento e a gestão tradicional. Este processo se mostrou incapaz de dotar a estrutura administrativa estatal de instrumentos, concepções e rotinas eficazes na orientação e indução do desenvolvimento das múltiplas cidades contidas na “cidade real”, bem como capacitar técnicos da burocracia local com estudos e metodologias necessários para a implementação de um sistema de gestão e planejamento, com o envolvimento da sociedade civil, mais orientado para a indução do desenvolvimento da cidade, o acompanhamento dos resultados e a correção dos problemas.

O Legislativo, no seu conjunto, não se propôs a assumir a iniciativa de se colocar como um dos “construtores” de um novo sistema de gestão e planejamento para a cidade e desenvolver as propostas contidas na Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990. A disputa entre vereadores da oposição e do governo não se deu em termos de projeto de cidade, como propunha o Cidade Constituinte em 1993 e, posteriormente, como projeto de desenvolvimento urbano. As emendas apresentadas não resultaram de um debate no Legislativo sobre as vocações econômicas das regiões. Buscou-se manter a definição de área rural pelo temor de que o Executivo viesse a aumentar a tributação das propriedades da região. O debate proposto pelo Cidade Constituinte não conseguiu produzir uma definição sobre as vocações produtivas para esta região da cidade. O Legislativo e os partidos também não tomaram a iniciativa de criar um espaço que pudesse apresentar aos urbanistas mais elementos para uma definição mais precisa sobre qual o desenvolvimento proposto pela sociedade, para cada uma das regiões da cidade.

A participação do Legislativo, enquanto um dos poderes locais, e dos partidos, enquanto organizações mobilizadoras da sociedade, revelou-se bastante limitada. O que deveria trazer para o debate da sociedade brasileira a questão de qual deve ser o papel do Legislativo e do legislador num contexto de crescimento e complexificação das cidades e de expectativa social pela ampliação e qualificação das instâncias de participação na construção das políticas públicas.

No contexto de restrita participação social, como o da formulação do 1º PDDU, a Câmara Municipal mostrou-se um poder importante e dotado de autonomia para

introduzir novos atores e temas até então ausentes do debate. Foi utilizada, pelos atores interessados em ampliar a participação comunitária no planejamento, para pressionar o Executivo na busca de alternativas para o problema da subabitação. No contexto de grande expectativa de ampliação da participação social, durante a formulação do PDDUA, a Câmara revelou-se um poder em que dominou a defesa das suas tradicionais atribuições de "falar em nome da sociedade" e representar interesses de alguns setores sociais. Uma representação que revelou-se parcial não contemplando as demandas comunitárias, de pequenos empresários e empreendedores, entre outros.

Os governos do planejamento tradicional sempre delegaram para os técnicos do urbanismo a exclusividade na formulação de propostas para a política de planejamento urbano, estreitando, no interior do Estado, a participação de outros grupos técnicos como os relacionados com as políticas sociais. Para estes governos a opinião dos atores sociais pode ser aferida através de um bom plano de comunicação e de pesquisas, não necessitando-se da sua participação direta. As instâncias de participação, como o Conselho Municipal do Plano Diretor, continuaram como órgãos de cooperação governamental e de consulta, encarregados de aplicar a lei do Plano Diretor e opinar sobre leis e padrões urbanísticos, investimentos e instalação de equipamentos.

Estas instâncias cumprem um papel de acompanhamento, fiscalização da aplicação do Plano e sua legitimação, já que o Executivo formalmente abriu espaço para a participação de entidades e da comunidade no planejamento da cidade. O governo não pôs em discussão o projeto de cidade. Como nos Planos de 59 e 61 as instâncias do sistema de planejamento não podem alterar o modelo de cidade previsto no Plano Diretor, mas apenas contribuir para seu aperfeiçoamento e melhoria. Um método de envolvimento dos atores que Gandin (2001) caracterizou como de colaboração em que "a autoridade chama as pessoas a trazerem sua contribuição" para a melhoria da sua proposta.

Neste aspecto a burocracia local não operou como o agente que "ilumina" os políticos eleitos (COVRE, 1983) nem como os intelectuais do setor (MARQUES, 1997), mas parte dela aproveitou sua experiência na implementação do 1º PDDU para dialogar

e interagir com referenciais externos que, durante o processo, foi buscando incorporar como seu novo referencial, mesmo que com dificuldades<sup>8</sup>. Neste sentido, a burocracia revelou-se relativamente permeável aos novos enfoques e diretrizes apresentadas pelo governo, entidades da sociedade e consultorias, indicando o enfraquecimento do pensamento tecnocrático e autoritário como apresentado por Covre (1983), Fedozzi (2000) e Borba (1998). Identificamos a abertura de um espaço para a construção de um novo referencial para o setor na esfera local do Estado, identificado com o projeto democrático-participativo<sup>9</sup>.

A arquiteta e técnica da SPM, Maria Tereza Fortini Albano, participante do processo de formulação do PDDUA, também identificou esta possibilidade ao afirmar que se

está avançando para um paradigma emergente, capaz de incorporar de maneira mais efetiva a complexidade - portanto a contradição, a aleatoriedade, a agitação e o encontro com o acaso [...] pode-se dizer que o 2º PDDUA se enquadra neste contexto de transição. (ALBANO, 1999).

Uma metodologia que assumiu um novo tipo de envolvimento dos atores da sociedade civil e dos técnicos, que Gandin caracterizou com “construção em conjunto” e definiu como o mais democrático dos três tipos por ele identificados, pois envolve todos os atores em um processo coletivo de construção de soluções e de “novos horizontes”, em que todos “crescem juntos”. (GANDIN, 2001) A metodologia de formulação do PDDUA criou espaços e instâncias que incluíram o trabalho em grupos, oficinas, seminários, plenárias para encaminhamentos e deliberação, objetivando chegar a propostas de consenso e que buscaram valorizar as instâncias de participação criadas, isto é, uma metodologia específica, como a discutida por Gandin (2001), que caracteriza o planejamento participativo.

Diferentemente da contraposição entre planejamento participativo de um lado, e planejamento estratégico e da qualidade total do outro, apresentada por Gandin

---

<sup>8</sup> A Arquiteta Maria Tereza Fortini Albano (técnica da SPM) afirmou, em 1999, que “por fim, um quarto grupo, representado pelo conjunto de técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal - SPM - também reforçava a necessidade de promover mudanças no plano diretor. Responsáveis pela aplicação e atualização do 1º PDDU, estes técnicos conscientizaram-se sobre a perda da sua coerência, o que justificava, por si só uma avaliação”. (ALBANO, 1999).

<sup>9</sup> Definição de projeto político democrático-participativo em DAGNINO, OLVERA, PANFICHI (2006, p.48-54).

(2001), observou-se o conflito entre o planejamento participativo e o planejamento tradicional. O conflito entre os interesses do mercado e da sociedade (CARLOS, 1992) foi superado pela nova metodologia que viabilizou a formulação e negociação do solo criado. O rompimento com o planejamento tradicional revelou a possibilidade de construção de alternativas para o financiamento da cidade com a participação de setores da construção civil em benefício da sociedade representada pelos setores populares.

## 6 CONCLUSÕES

Neste capítulo final retomarei as questões que me propus responder no capítulo 1.

Nos capítulos 3 e 4 identifiquei os principais elementos que caracterizaram os ciclos de formulação do 1º PDDU e do PDDUA, descritos segundo o “modelo” de análise - ESQUEMA (2) – e apresentados no ESQUEMA (5) - CICLO DO 1ºPDDU - e ESQUEMA (6) - CICLO DO PDDUA.

Tomando como referência análises de urbanistas e planejadores (Capítulo 2), que investigaram o processo de planejamento urbano praticado em Porto Alegre, iniciei, no capítulo III, a análise nos primeiros anos do século XX, passando pelo Plano Diretor de 59 e suas atualizações da década de 60 para, posteriormente, analisar o ciclo de formulação do 1º PDDU.

Meu objetivo foi identificar os elementos que dominaram a política de planejamento urbano, no período anterior e durante o 1º PDDU, em termos do conteúdo da política (temas priorizados, instrumentos, conceitos), das características do processo de tomada de decisão (quem e como participa) e das instituições envolvidas.

Identifiquei três ciclos do processo de planejamento tradicional: o modernista – esquema (3), o do primeiro Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 – esquema (4), e o do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 (1ºPDDU) – esquema (5).

O processo de planejamento urbano tradicional, praticado em Porto Alegre, priorizou nos primeiros anos do século XX, intervenções urbanas que simbolizavam a entrada da cidade na modernidade; a partir de 1959, a incorporação do Plano Diretor como instrumento de planejamento e a busca do ordenamento das funções urbanas “habitação, trabalho, lazer e circulação”, através do zoneamento das atividades<sup>1</sup>; e, com

---

<sup>1</sup> O Plano Diretor é o instrumento adequado para essa superação. [...] capaz de disciplinar o crescimento, zonear as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, [...] O crescimento de sua população, o incremento anual de sua indústria e mais o dramático crescimento de sua população marginal, [...] precisam ser superados cientificamente. [...] A primeira metade do nosso século é pontilhada de promoções oficiais no sentido de planificar a vida urbana, mas foi só em 1954, que essa planificação adotou princípios realmente técnicos, lastreados em conhecimento objetivo da sociedade metropolitana. [...] Em 1959, através da Lei n.º. 2046, a Colenda Câmara municipal de Pôrto Alegre, institui legalmente o Plano Diretor e, posteriormente, [...] novas normas que favoreceram o desenvolvimento racional da vida urbana, [...]. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PLANO DIRETOR 1954–1964. p. 11)

a aprovação do 1º PDDU, a incorporação do modelo e dos instrumentos anteriores, a criação do sistema municipal de planejamento (centralizado na Secretaria do Planejamento Municipal - SPM) e a introdução da participação comunitária no Conselho do Plano Diretor<sup>2</sup>.

As características do ciclo de formulação do 1º PDDU e o resultado obtido o identificam com os ciclos do processo de planejamento tradicional (ciclo modernista e do Plano de 59) na prioridade dada para dois aspectos básicos: a preocupação com ordenamento e o controle de construções e atividades, em especial na área central da cidade (em detrimento de outros temas) e na centralização das decisões. Historicamente, os principais tomadores de decisão foram o Intendente ou Prefeito, o governo (representado pela SMOV, posteriormente pela SPM, e Conselho do Plano Diretor - neste período, uma instância majoritariamente governamental), assessorados por consultores, e os vereadores.

No capítulo 4, a análise do novo contexto da década de 90 indicou a ampliação da pressão social por uma democratização do planejamento e da gestão urbana e o surgimento de novos instrumentos e propostas metodológicas para a elaboração da política pública. Um contexto político e social de grande expectativa e mobilização de entidades da sociedade civil e de representantes da sociedade política que viabilizou tanto a implantação do OP como a aplicação de uma metodologia inovadora na formulação da política de planejamento urbano de Porto Alegre.

O capítulo 5 apresentou uma comparação das características básicas dos ciclos do 1º PDDU e do PDDUA (quadro 11) identificando: os objetivos principais do governo, como ele identificou os problemas que fizeram parte da agenda de trabalho, os atores que ele escolheu para participar e o tipo de participação ocorrida, quem formulou o diagnóstico e as soluções, quem elaborou e deliberou sobre o projeto de lei e como o projeto foi debatido e aprovado no Legislativo.

---

<sup>2</sup> Projeto de lei complementar, com exposição de motivos, de 1978. Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

A identificação destes elementos permite, agora, buscar relacionar os ciclos do 1º PDDU e do PDDUA com os respectivos projetos políticos<sup>3</sup> dos governos Villela e da “Frente Popular”.

Os governos definiram os objetivos e escolheram a metodologia a partir de seus projetos para a sociedade. O primeiro, um projeto mais fechado, do governo e seus técnicos (que prescindem da sociedade) e o segundo, um projeto aberto e dependente das contribuições das entidades da sociedade civil.

O objetivo principal do governo Villela era articular todas as ações governamentais de desenvolvimento urbano importantes (de todos os órgãos) com o modelo espacial do 1º PDDU e controlar o crescimento da cidade. Todo o governo deveria ajustar-se ao modelo do plano que busca implementar um projeto de cidade formulado pelo governo a partir da tradição positivista e da ciência urbanística. Criou um sistema de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação das diferentes instâncias da esfera local do Estado orientado pelas concepções do projeto político autoritário e da tradição positivista que tem como características a centralização, ênfase para o cientificismo e a normatividade e a ausência de atores da sociedade civil na formulação da política urbana. O governo criou um sistema de tomada de decisão centralizado, manteve os conselhos municipais burocrático-administrativos e implementou uma participação restrita no conselho do plano diretor que manteve as características dos conselhos da década de 70. O governo restringiu a participação como colaboração ou cooperação para a qualificação de seus instrumentos de política urbana e de seu projeto de cidade.

Este projeto político é apresentado em Dagnino, Olvera, Panfichi como projeto político autoritário que tem sua “versão clássica” a ditadura militar (ou político-autoritária) e como “correlato cultural o autoritarismo social”. Nele, o Estado é forte, centralizado, não reconhece a existência da sociedade civil e anula ou limita o funcionamento das instituições democrático-liberais. (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.45 - 46)

---

<sup>3</sup> Adoto a noção de projeto político apresentada por Dagnino, Olvera, Panfichi (2006): “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política [...]” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.38).

Já o governo da “Frente Popular” partiu da formulação de diretrizes para o desenvolvimento de um projeto de cidade que fosse coerente com o seu projeto político: prioridade para a ampliação da participação social e a inversão de investimentos na cidade – iniciativas promovidas pela experiência do OP. As entidades organizadas da sociedade civil deixaram de participar de forma fragmentada e como colaboradoras do governo (como nos ciclos tradicionais), passando a atuar como co-responsáveis na formulação da política, e o governo deixou de ser o ator principal que decide sobre qual deve ser a característica da política urbana. Os governos da “Frente Popular” não inibiram a constituição das redes que se organizaram em torno de temas de seu interesse. Criaram instâncias novas, especialmente para a formulação da política urbana. Regulamentaram os conselhos municipais de acordo com a nova LOM, que passaram a assumir competência de participantes na formulação das políticas setoriais do município.

Os elementos que caracterizaram o ciclo de formulação do PDDUA revelaram-se coerentes com os pressupostos do projeto político democrático-participativo apresentado por Dagnino, Olvera, Panfichi, que tem como objetivo a “ampliação e radicalização da democracia” e a “participação social como elemento que contribui para a formulação das políticas públicas”. (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.48-54)

Considerando estas características dos ciclos de formulação dos planos diretores, pode-se afirmar que a formulação do PDDUA foi mais democrática ao estimular e abrir novos espaços para a participação das entidades da sociedade civil e ao ampliar os atores e as competências das instâncias da política de planejamento urbano.

A análise do conteúdo da política revela ainda que existe uma relação entre as características da política urbana, o projeto de cidade e o projeto político dos governos.

Os governos do planejamento tradicional, identificados com a concepção de governo centralizado, priorizaram instrumentos normativos de regulação e controle de projetos de edificação e zoneamento de atividades nas regiões centrais e mais valorizadas da cidade, despriorizando as regiões de menor interesse imobiliário e a formulação de instrumentos voltados para a resolução da irregularidade urbana. Como resultado desta política urbana tem-se um projeto de cidade elitista que elege como

prioridade do planejamento as áreas de melhor infra-estrutura, com maior diversificação de serviços e população de maior renda média.

No sistema de planejamento tradicional a cidade é representada como a cidade regulada, harmônica e organizada em unidades funcionais. Este sistema produziu um “ocultamento” da cidade real: contraditória, desigual e dinâmica.

Os governos da “Frente Popular” priorizaram a descentralização dos investimentos na cidade (via OP), a ampliação da participação social e das competências do sistema de planejamento, a criação de instrumentos como o solo criado para estimular a produção de habitação para a baixa renda e a introdução de um novo modelo para o Plano Diretor, compatível com as diretrizes debatidas com a sociedade civil, durante o Congresso da Cidade. Os debates, em espaços públicos, do Cidade Constituinte deram visibilidade aos problemas urbanos e revelaram a grande distância entre objetivo e propostas apresentadas pelo planejamento tradicional e os resultados obtidos em quase oitenta anos de estudos, projetos e planos (1914-1993). Este projeto de cidade da “Frente Popular” relaciona-se com o projeto político que vem implementando novas instâncias participativas como o OP (de explicitação de conflitos, de debate e deliberação) e que incluiu, pela primeira vez, a cidade como tema da Constituição Federal<sup>4</sup>, propondo instrumentos de desprivatização e controle social do Estado.

A metodologia do PDDUA viabilizou a confluência de interesses que, para muitos, apareciam como antagônicos entre o governo (que atuou como principal representante do Estado que busca recursos para o financiamento da cidade), o SINDUSCON (mercado) e setores populares (sociedade), confirmando a possibilidade de consensos como sugerido por Murta (2005).

A atuação do Estado centralizador que não reconhece a autonomia da sociedade civil, ao retirar-lhe a possibilidade de participar da elaboração da política urbana, inibiu a formulação de instrumentos inovadores para o financiamento da cidade e a resolução de problemas históricos como o da habitação de caráter social.

---

<sup>4</sup> Ver Oliveira, Isabel Cristina Eiras de. “Estatuto da Cidade. Para compreender...”. Rio de Janeiro. IBAM/DUMA..2001. p. 3.

A metodologia participativa que “ativou” a sociedade civil mostrou-se capaz de produzir melhores resultados que o método tradicional, diferenciando-se da modalidade do planejamento tradicional, que não se propunha a “romper” com o paradigma sustentado na concepção positivista e no pensamento tecnocrático que atribuía ao governo e seus “iluminadores” a responsabilidade de construir alternativas. Mas esta “ativação” não obteve o mesmo sucesso em outros temas como o desenvolvimento local (as vocações produtivas das regiões da cidade), a globalização e o mercosul (o contexto de disputa por investimentos e mercados) e as políticas públicas (qualidade da gestão e da prestação dos serviços), que não obtiveram respaldo da Coordenação Geral. Temas relacionados com os interesses do empresariado não mobilizaram a FIERGS, participante da Coordenação Geral. O setor empresarial priorizou o Plano Diretor, indicando que a cidade aparece para o capital como espaço privilegiado para a valorização imobiliária. As razões para esta falta de adesão podem estar relacionadas, por um lado, com a resistência ao OP e, de outro, com a falta de tradição e o temor do empresariado local em debater em espaços públicos marcados pela diversidade de interesses.

A tradição das entidades da sociedade civil local de não participar de debates sobre estes temas pesou e frustrou, pelo menos em parte, a expectativa do centro do governo de que a criação de um espaço público que estimulasse a participação frente a frente de todos os interesses organizados da sociedade poderia resultar em propostas consistentes para um projeto de desenvolvimento da cidade.

O processo de formulação do PDDUA revelou que, mesmo um governo que cria espaços inovadores para a participação social, necessita, pelo menos, do apoio e do envolvimento de setores da sociedade civil, organizados, mobilizados e decididos a assumir os temas propostos (para a agenda da política pública) para que se obtenha os resultados esperados.

Os resultados obtidos pelo 1º PDDU, revelados imediatamente após sua aprovação, indicam o seu distanciamento da expectativa dos principais atores relacionados com a política urbana e a dificuldade da sua metodologia em produzir propostas de consenso e de estruturar o sistema de planejamento por ele proposto. O PDDUA produziu um resultado mais complexo ao atender as expectativas fundamentais

do SINDUSCON, do governo, das instâncias do sistema de planejamento e dos setores populares que demandavam instrumentos para a habitação, mas abrindo um novo conflito com moradores de classe média de maior renda e no interior da comunidade dos urbanistas. O novo modelo do PDDUA, ao trazer novos elementos do planejamento participativo e do estratégico, confrontou-se com as concepções do planejamento tradicional e o modelo do 1º PDDU, abrindo espaço para a constituição de um novo referencial para o setor.

Durante o ciclo de elaboração do 1º PDDU não se constituíram redes com o objetivo de intervir na formulação da política. O Executivo chamou individualidades, especialistas e representantes de entidades para opinar sobre o novo projeto de Plano Diretor e o Legislativo adotou o mesmo método, ouvir entidades e setores comunitários, sem comprometer-se com as propostas das entidades organizadas. Durante a formulação do PDDUA, operou uma rede que ampliou o número de atores já articulados através das instâncias do OP, agregando o FMRU, as ONGs, a UAMPA, urbanistas, técnicos da burocracia, membros do governo e do Legislativo. Ela alargou a agenda para além das demandas do OP, ao introduzir propostas para o projeto de cidade que vem sendo formulado pelos movimentos locais, regionais e nacionais como o da Reforma Urbana. O tema da reforma urbana, que trás propostas para que a cidade assuma funções sociais<sup>5</sup>, mostrou-se capaz de fazer convergir interesses diversificados como o dos setores populares, técnicos e urbanistas, governo, políticos, parcela dos setores médios e empresários da construção civil.

A rede assumiu o estilo político do OP que valoriza o debate frente a frente e a deliberação, pelo voto, em plenárias públicas, e incorporou a prática de seminários e congressos que aproximaram especialistas, governo e a cidadania para o debate e a formulação da política urbana.

Uma rede que mobilizou parte da sociedade civil e da sociedade política em defesa da inclusão de propostas que correspondem a um novo projeto de cidade mais participativa, descentralizada, articulada e com novos instrumentos de financiamento no Plano Diretor.

---

<sup>5</sup> Para conhecer os instrumentos do Estatuto da Cidade, que se propõe a “garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, ver Oliveira, Isabel Cristina Eiras de. “Estatuto da Cidade. Para compreender...”. Rio de Janeiro. IBAM/DUMA..2001. 64p.

A atuação destes movimentos vem modificando o papel tradicionalmente desempenhado pelo Plano Diretor no planejamento urbano<sup>6</sup>. Este instrumento deixa de ser exclusivamente normativo e passa a incorporar proposições para o desenvolvimento da cidade real (conflituosa, desigual e fragmentada em uma grande multiplicidade de interesses), para a elevação da qualidade de vida da população de menor renda e com acesso precário à habitação e ampliação da participação da sociedade no sistema de planejamento.

A participação ativa das entidades representativas dos setores populares, de técnicos do Estado, de urbanistas, de secretários municipais e vereadores, defensores de uma nova política urbana, mesmo no caso de um governo inovador na criação de espaços democráticos, foi fundamental para a inclusão dos temas da política de caráter social no Plano Diretor, a criação de espaços públicos de debate, formulação e deliberação e ampliação da presença de entidades da sociedade civil no sistema de gestão da política urbana. Os resultados obtidos ao final do processo confirmam que uma sociedade civil com redes associativas organizadas e mobilizadas tem muito mais chances de ver suas reivindicações transformadas em demandas com possibilidade de integrar as políticas públicas do governo local. Mas a diversidade de interesses presentes na sociedade civil e na sociedade política, a complexidade urbana e o déficit de problemas não resolvidos pelos ciclos do planejamento tradicional exigiram a constituição de uma rede organizativa mais ampla que a do OP. Uma rede que articulou atores da sociedade política e da sociedade civil (representantes de associações de moradores, ONGs, urbanistas e planejadores, vereadores, técnicos da burocracia local, membros do governo) e que se mostrou capaz de não apenas demandar mas também propor soluções e formular instrumentos. E, do governo, demandou a criação de um “arranjo técnico e político” que envolveu parte de seus membros, do Legislativo e de técnicos na formulação de propostas de consenso. A burocracia local se mostrou mais capacitada para a identificação de problemas do que para a formulação de soluções.

Apenas uma parte da sociedade civil e da sociedade política defendeu a necessidade da ampliação da participação, no Executivo e no Legislativo, para a

---

<sup>6</sup> Sobre os novos instrumentos da política urbana, ver: Oliveira, Isabel Cristina Eiras de. “Estatuto da Cidade. Para compreender...”. Rio de Janeiro. IBAM/DUMA..2001. 64p.

construção da política de planejamento urbano. O Governo da “Frente Popular”, entidades, profissionais e partidos que se identificam e entendem como necessária à reforma urbana.

O OP, FMRU, Sindicatos, ONGs, Governo e o bloco partidário PT/PPS alinharam-se às correntes neo-marxistas e neo-pluralistas que propõem a institucionalização de novas instâncias de participação. As entidades do urbanismo e os partidos PDT/PSB (mais à esquerda do espectro político), o PMDB e PSDB (centro), e o PP/PFL (mais à direita), ao defenderem a manutenção da representação tradicional da democracia liberal, se alinharam aos pluralistas que não vêem necessidade de canais alternativos de representação de interesses.

A política de planejamento urbano, nos marcos do projeto democrático-participativo, demanda um projeto de cidade que exige a adesão ativa de atores formuladores de soluções para problemas que vão além daqueles que se fazem presentes na agenda do OP (demandas por infra-estrutura, habitação de caráter social, serviços públicos). O projeto de cidade relaciona-se com estratégias, programas e projetos para seu desenvolvimento, sua sustentabilidade ambiental e seu sistema de tomada de decisão, entre outros.

Se o Estado é uma arena, onde se desenvolvem as lutas socioeconômicas, e um conjunto de organizações administrativas e políticas (a materialização das relações de classe de uma sociedade), conduzidas e coordenadas por uma autoridade executiva (SKOCPOL, 1984)<sup>7</sup>, conclui-se, pela análise empírica dos processos de formulação da política urbana durante o 1º PDDU e o PDDUA, que os governos do planejamento tradicional não se propuseram a institucionalizar novas relações que caracterizam instituições com maior capacidade de interlocução e negociação com a sociedade civil. E que os governos da “Frente Popular” assumiram este objetivo ao criar espaços de participação inovadores, fortalecendo e ampliando as competências das instâncias do sistema de planejamento, mas que pouco avançaram na institucionalização da experiência do OP na esfera local do Estado, como se reconheceu no Relatório Final<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>SKOCPOL, Theda. Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China. México. Fondo de Cultura Económica. 1984. p. 59-61.

<sup>8</sup> PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. Grupo de Trabalho: Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 2001. Relatório Final.

do grupo de trabalho da Prefeitura Municipal: Modernização e Ampliação do Orçamento Participativo, de 2001. Este resultado, provavelmente, está relacionado com a concepção dominante entre os atores da rede que se mobilizou para a formulação do PDDUA mas não aderiu à proposta de debater a reestruturação mais ampla da prefeitura, visando à consolidação de novos procedimentos e rotinas coerentes com um projeto democrático-participativo de sociedade.

## 7 REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Coleção Cadernos Cidade**. Porto Alegre: v. 5, n. 7, p. 1 – 10, maio, 2000.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular? Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional: Porto Alegre, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira: RJ, 2002.
- BAQUERO, Marcello. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas Perspectivas de Análise**. UFRGS/LA SALLE: Porto Alegre. 1997.
- BORBA, Julian. **A Burocracia Estatal frente a Reforma do Estado em Gestões Democrático - Populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996**. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política: Florianópolis, maio de 1998.
- BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. SP. UNESP. v.1, n.1,1995, p. 15-20.
- COMTE, Auguste. **Os Pensadores**. Abril Cultural: São Paulo,1978. p 43-99.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. O homem e a cidade. A cidade e o cidadão. De quem é o solo urbano? Contexto: São Paulo, 1992.
- CORTÊS, Soraya Maria Vargas. Participação na área da Saúde: o conceito, suas origens e seu papel em diferentes projetos de reformas do Estado. In: **Saúde: Revista do NIPESC**. UFRGS: Porto Alegre,1996.
- COSTA, Sérgio. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. In: **Novos Estudos**. CEBRAP. n. 38, 1995.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS, n. 35, outubro,1997.

- COSTA, Sérgio e AVRITZER, Leonardo. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** 25/02/2005.
- COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 – 1981.** Editora Brasiliense: São Paulo, 1983.
- CIDADE. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **O Ciclo do Orçamento Participativo.** 1997.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins e JARDIM, Laura Silva. **Instituições Participativas: Conselhos de Políticas.** UFMG: Belo Horizonte, 2005
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (Organizadores). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Paz e Terra: São Paulo, 2006.
- D'AVILA, Naida. **DEMAHB: Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre.** Unidade Editorial: Porto Alegre, 2000. 155p.
- DELGADO, Daniel Garcia. Compilador. Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In. **Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad en Argentina.** Universidad Católica de Córdoba: Buenos Aires, 1997. p.13 - 40.
- EASTON, D. **A framework for political analysis.** Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1965.
- FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (Orgs.). **A problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re)inventar as práticas administrativas e políticas.** Ed. Sulina / Ed. UFRGS: Porto Alegre, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Tomo Editorial: Porto Alegre, 2001. 3<sup>a</sup> ed.
- \_\_\_\_\_. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo.** Seminário caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: Curitiba, 2000a.
- \_\_\_\_\_. **O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tomo Editorial: Porto Alegre, 2000b.1<sup>a</sup> Ed.
- \_\_\_\_\_. "Orçamento Participativo e Esfera Pública". In FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova Esfera Pública: a experiência do Orçamento Participativo.** Ed. Vozes: Petrópolis, 2000c. p. 39 - 50.
- \_\_\_\_\_. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Editora Vozes: Petrópolis, 2000d.

- FERRARI, Marcílio M. Perspectivas sobre a participação popular orçamentária. In: **Semana de Ciências Sociais**. EDUFU: Uberlândia, 2002. p. 41
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. n. 21 – junho. 2000. p. 211 – 259. [www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html). 2005
- GANDIN, Danilo. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de intervenção na Realidade. In: **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001. *ISSN 1645-1384 (online)* [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org) 81. 2005
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf e BAQUERO, Marcello (org.). Capital social, ação coletiva e orçamento participativo. In: **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Ed. Universidade: Porto Alegre / Brasília, 2001. CNDM. p.150 - 171
- HARVEY, David. **A justiça e a cidade**. HUCITEC: São Paulo, 1980.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930 – 1970**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1977. 2ª. ed. 316 p.
- HOFFMANN, Helga. **Desemprego e subemprego no Brasil**. Ática: São Paulo, 1980. 2ª. ed. Cap. III.
- JÚNIOR, José Carlos Ferrari. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos: Rio Claro, 2(1):15-28, junho - 2004 (ISSN 1678—698X) - [www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm](http://www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm)
- KRAFTA, Rômulo Celso. **Planejamento no plural**. UFRGS/PROPUR/ANPUR: Porto Alegre, 1994. 43p.
- KRAFTA, Rômulo Celso. **Os (maduros??) frutos da crise**. UFRGS: Porto Alegre, 1993. p. 175 – 187.
- LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. UFMG: Belo Horizonte, 1964. 111p.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Moraes: São Paulo, 1991.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Vozes: Petrópolis, 2001.

- \_\_\_\_\_. As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et. all. (Org.). **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.** Vozes: Petrópolis, 2000. p. 121-192.
- \_\_\_\_\_. **Enfrentando desafio: a política de habitação e desenvolvimento urbano da Prefeitura de São Paulo, 1989/1992.** FAUUSP: São Paulo, 1997.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Infra-estrutura urbana e Produção do Espaço Metropolitano no Rio de Janeiro. In: **Cadernos IPPUR.** RJ, Ano XII, N° 2, 1998. p.129 – 155.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estaduais e Atores Políticos. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** BIB. RJ, p.67 – 102. 1997.
- MARQUES, Moacyr Moojen. **Um novo projeto para a cidade: comentários sobre o 1º PDDUA.** Março, 1998.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Cortez Editora: SP, 2003. p. 129 - 153.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Zahar Editores: RJ, 1967.
- MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre: urbanização e modernidade. A construção social do espaço urbano.** EDIPUCRS: Porto Alegre, 1995. 153 p.
- MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: **ANAI DO ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR.** UFPE: Recife, 1997. p. 1760-1780.
- MURTA, Anamaria Sant'Anna. **Por um Plano Diretor Participativo.** UFMG/California State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha. 2005.
- NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Cortez Editora: SP, 2003.
- NOLL, Maria Isabel e TRINDADE, Hélió. **Estatísticas Eleitorais do Rio Grande do Sul da América do Sul: 1823/2002.** Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2004.
- NYGAARD, Paul Dieter e AVILA, Maria de Fátima (org.). Planos Diretores de Porto Alegre: uma discussão de suas características. In: **Porto Alegre: dissertações e teses II.** Unidade Editorial: Porto Alegre, 1998.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul.** Mercado Aberto: Porto Alegre, 1985. 142p. 4ª ed.

- PINTO, Antônio Luiz Gomes et al. **Porto Alegre: pesquisa tipológica de período 1930 a 1955**. UFRGS: Porto Alegre, 1985.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neo – institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Fundação João Pinheiro: BH, 2001.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEMPA. 2005.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Catálogo das Atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1866-1875**. Secretaria Municipal da Cultura. Arquivo Histórico Moisés Vellinho, v. XI, 2001.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**. Secretaria do Planejamento Municipal. PDDUA. Lei Complementar 434/99 e Atualizações até 31 de março de 2001.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Grupo de Trabalho: modernização e ampliação do Orçamento Participativo**. Porto Alegre, 2001. Relatório Final.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. SPM. **A Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor**. Outubro, 1999.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **A necessária reeleitura da cidade. 2º PDDUA**. Secretaria do Planejamento Municipal. Março, 1998.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **II Congresso da Cidade: O lugar de todas as coisas. Resoluções**. Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1995.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre**. Secretaria do Planejamento Municipal. 1º PDDU. Lei Complementar 43/79. 4ª Ed. Corag, 1994. 428p.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Lei Complementar No. 43 de 21 de Junho de 1979: com alterações posteriores**. 1994.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Diretrizes para Porto Alegre**. Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte. Dezembro, 1993.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte**. Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico, Financiamento da Cidade, 1993.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Porto Alegre. Planejar par viver melhor**. SPM, 1986.

- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Governo Municipal. Legislação organizacional. Executivo Municipal de Porto Alegre.** Secretaria do Planejamento Municipal, 1979.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **PROPLAN. Programa de Reavaliação do Plano Diretor.** Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, n. 4, v.1, 1978.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Projeto de Lei Complementar com exposição de motivos.** 1978.
- PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL. **PLANO DIRETOR 1954 – 1964.** 1964. 128 p.
- ROCHA, Carlos V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: STENGEL, M. et al. **Políticas públicas de apoio sócio-familiar.** PUC-Minas: Belo Horizonte, 2001. p 7-42.
- ROVATTI, João Farias. **Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planificado na cidade de Porto Alegre.** IPPUR: Rio de Janeiro, 1990.
- ROVATTI, João Farias. **Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas.** IBAM: Rio de Janeiro, 1990. 131p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa.(Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Civilização Brasileira: RJ, 2002.
- SKOCPOL, Theda. **Los Estados y las revoluciones sociales.** Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China. Fondo de Cultura Económica: México, 1985.
- SILVA, Elvan. A modernidade de cima para baixo: considerações sobre o Plano Diretor Urbano de Porto Alegre de 1959. In: **Ágora.** Santa Cruz do Sul. v. 8. n. 1 e 2, p. 223 – 229. Janeiro/dezembro. 2002.
- SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade Civil e democratização da gestão pública no Brasil.** Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise. Dept. Sociologia/PPG Sociologia/PPG Desenvolvimento Rural – UFRGS: Porto Alegre, Agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_. **Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de porto Alegre.** Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2002.

- \_\_\_\_\_. **A construção da participação popular.** Sociologias. Dossiê. Ed. UFRGS: Porto Alegre, Ano 1, n. 2, jul/dez. 1999.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução. In: **Caderno CRH. Políticas Públicas.** n. 39, Jul./dez, 2003
- \_\_\_\_\_. **“Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias.** MG. XXVII Encontro anual da ANPOCS, 21-25 outubro. 2003.
- SOUZA, Celia Ferraz de. **A dicotomia regional e as formações urbanas no Rio Grande do Sul.** PROPUR/UFRGS: Porto Alegre, 1991. 37p.
- TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade.** Ed. Vozes: Petrópolis, 1994.
- UFRGS. **Os Prédios Históricos da UFRGS: Atualidade e Memória.** XIº Salão de Iniciação Científica, 1999.
- UFRGS. **Faculdade de Arquitetura: 1952 - 2002.** Gráfica da UFRGS: Porto Alegre, 2002.
- UTZIG, José Eduardo. **Contribuição para a formulação de uma estratégia do 4º Governo da Frente Popular – balanço e novos desafios.** Texto para discussão do quarto governo da Administração Popular de Porto Alegre. [2001 ?].
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). **A cidade do Pensamento Único.** Vozes: Petrópolis, 2000. p. 75-103.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Sociológica. Políticas Públicas en México.** México. Revista del Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana, n. 54, Janeiro - abril 2004.
- WASELFSZ, Julio Jacobo et al. **Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre.** UNESCO Ed: Brasília, 2004.

## ANEXOS

### Anexo A - Fontes da pesquisa empírica

Os documentos e depoimentos que constituem a base empírica da presente dissertação foram obtidos no Executivo, no Legislativo, na Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e através de entrevistas com participantes do Projeto Cidade Constituinte, do Orçamento Participativo e da formulação do PDDUA.

#### No Executivo:

- Biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM);
- Secretaria do Conselho Municipal do Plano Diretor;
- Gabinete de Comunicação da SPM;
- Coordenação de Relações Comunitárias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre;
- Biblioteca da Procuradoria da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

#### No Legislativo:

- Arquivo Histórico da Câmara Municipal;
- Biblioteca da Câmara Municipal;
- Protocolo da Câmara Municipal.

#### Entrevistas:

- Supervisão da SPU/SPM. Janeiro, 2006;
- Membros do Cidade Constituinte (Banco de informações Prof. Dr. Marcelo K. Silva). Abril, 1998,
- Ex-coordenador do PROPLAN (Arquiteto Moacyr Moojen Marques). Julho, 2006.

Na Biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) encontra-se a documentação do Projeto Cidade Constituinte, catalogada em Pastas de A à H, do PROPLAN e do 1º PDDU, contendo:

- Relatórios da Executiva do Projeto Cidade Constituinte (Pré-proposta ao Governo, Regimento Interno, Seminários de Integração, Metodologia);
- Fitas transcritas dos Grupos de Trabalho do Projeto Cidade Constituinte;
- Relatórios da Comissão Técnica da Câmara Municipal e da Comissão Especial da Câmara Municipal;
- Documentos das entidades (IAB, Sociedade de Engenharia, Associação dos Docentes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ritter dos Reis, Conselho Municipal do Plano Diretor, Fórum de Entidades, UAMPA, SINDUSCON, METROPLAN, TRENSURB, AGEL, UFRGS, FASE, INFRAERO, CDL, EMATER, CNPQ, FIERGS, CREA, SENAI, Sindicato de Empresas Cinematográficas), textos de urbanistas e individuais, matérias da imprensa local, entre outros;
- Documento dos técnicos da SPM, de 9 de junho de 1997;
- Parecer do Conselho Municipal do Plano Diretor nº 118, de 5/11/97;
- Revistas dos Congressos da Cidade de 1993, 1995, 2000 e 2003;
- Grade com a votação final na Câmara Municipal;
- Redação final do Plano Diretor (PDDUA), Diário Oficial com os 169 artigos do PDDUA e os mapas do PDDUA;
- Documento da SPM “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor”, de outubro de 1999;
- Cadastro de Vilas do DEMHAB;
- Livro de Atas do Conselho do Plano Diretor, de 19/09/55 a 29/08/57;
- Relatórios dos Grupos de Trabalho do PROPLAN: Habitação, Circulação e Transporte, Lazer e Cultura, Planos Metropolitanos, Uso do Solo e Estrutura Urbana, Ambiente Urbano e Recursos Naturais, Instrumentos Jurídicos, Institucionais e Financeiros, Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano (de outubro de 1978), Projeto de Lei complementar, com exposição de motivos, e o 1º PDDU.

No gabinete da SPM, o Decreto 14.185/2003 – que organiza e define a composição do CMDUA, a parceria da Prefeitura com urbanizadores sociais (14.428/2004) –, e Decretos que dispõem sobre as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS/12.716/2000) e as Comissões Técnicas de Viabilidade de Edificações e Atividades (12.925/2000), Parcelamento do Solo (14.203/2003), Análise Urbanística (14.826/2005).

Na secretaria do Conselho Municipal do Plano Diretor, encontra-se o Regimento Interno, a organização e a estrutura do Conselho – CMDUA, Relatórios de atividades (respectivamente, de 2000, 2003, 2004, 2005) e dos Conselhos de 1983, 1976, 1971.

Na Biblioteca da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, as Leis e Decretos municipais que criam e disciplinam os Conselhos Municipais 72, 76, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 2001. O Decreto de 1986 que dispõe sobre a escolha da representação comunitária no Conselho do Plano Diretor.

No Legislativo, as Leis relacionadas com o Plano Diretor como o Fundo Especial de 1961 (Lei 2.321), Plano Diretor de 1959 (Lei 2.046), Plano Diretor de 1961 (Lei 2.330). Leis e Decretos dos Conselhos do Plano Diretor de 1955 (Lei 1.413), de 1971 (Lei 3.607), os Códigos de Posturas Municipais e o Código de Obras de 1959 (Lei 2.047). Ofício do Prefeito (nº 38) e Projeto de Lei 03/78 (20/03/79) do Plano Diretor. Atas da Comissão Especial de Revisão do Projeto de Lei, das sessões de votação do 1º PDDU e Emendas ao PL. O processo 3.442/97 do PDDUA (volumes I a VII), contendo: ofício do Prefeito (nº 509) e Projeto de Lei (12/11/97). Parecer Prévio da Procuradoria da Câmara Municipal (nº 3.442, de 19/11/97), Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (nº 403, de 13/12/99), relatório da Comissão de Finanças e Orçamento. Resolução do Rito Especial para apreciação do PDDUA (nº 1371, de 24/04/98). Ata nº 3 da Comissão Especial (3/07/98). Documento do Fórum de Entidades (18/11/98). Relatório Final da Comissão Especial (nº 3.442, de 9/07/99) e Relatórios Parciais. Mensagens retificativas ao Projeto de Lei, Nota (23/06/99), Emendas ao Projeto de Lei, Pareceres do Relator, Editais de Convocação. Veto Parcial do Prefeito (6/12/99). Lei Complementar 434/99 (PDDUA). Lei Orgânica Municipal de 1990.

Anexo B - Zoneamento previsto pela Lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959

A Lei 2.046, de 30 de dezembro de 1959, prevê o seguinte zoneamento:

- uma área residencial, de prédios públicos com um grande parque (Ponte de Pedra), uma futura Marina (foz do riacho Ipiranga) e muitos equipamentos culturais, cafés, restaurantes. Uma área privilegiada para profissionais liberais, funcionários públicos e uma elite cultural, que desfrutaria das margens da praia da Av. Beira Rio, no novo bairro Praia de Belas, e que estaria próxima ao centro político e administrativo, o centro histórico. (ZR1, Art. 27);
- um centro político, financeiro e comercial, com prédios de maior altura (o centro histórico da cidade), com menores exigências quanto aos cuidados com a paisagem (ZC1 e ZC3, Art. 50-54);
- uma área portuária (ZC4, Art. 25);
- uma área tipicamente industrial na região entre a Av. Sertório e a zona portuária (zona norte, ZI1 a ZI3, Art. 33 a 36);
- três grandes áreas que combinam pequenas indústrias com uso residencial (na Av. Dom Pedro, na Rua Santana e na Av. Teresópolis (ZR3e ZR4, Art. 31- 32);
- áreas tipicamente residencial nas regiões da Av. Praia de Belas e Padre Cacique, na Av. Carlos Gomes e Salvador França e região da Av. Goethe (zona norte, ZR2, Art. 30).

### Anexo C - Conteúdo da Lei do 1º PDDU

O conteúdo da Lei do 1º PDDU se diferencia do Plano de 59 e atualizações da década de 60 pela sua complexidade e abrangência. Enquanto o Plano de 59 e o de 61 tem, respectivamente, 60 e 92 artigos, o de 79 tem 384 artigos. A estrutura do texto do Plano é composta de três partes (do desenvolvimento urbano, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, das disposições finais e transitórias), títulos, capítulos, seções e subseções e tem uma apresentação do conteúdo extremamente técnica e de difícil entendimento. Os 384 artigos não são apresentados por uma introdução que descreva o modo de funcionamento do Sistema e suas partes integrantes, sobre o papel dos diversos instrumentos utilizados para buscar a melhoria da mobilidade urbana, para produzir uma determinada paisagem, para inibir ou incentivar o crescimento das microrregiões, para implementar a regularização das áreas irregulares e para estimular a participação social. Mas continuou priorizando os temas contidos no Plano de 59 e atualizações da década de 60. O Plano de 59 propõe normas que orientam e controlam a construção da cidade, através de exigências para a construção das edificações (altura, número de pavimentos, área que a edificação pode ocupar no terreno), dos usos permitidos (residencial, comercial, industrial), a exigência de recuos de alinhamento e de garagens para prédios, além de instrumentos para organizar o sistema viário (direito a desapropriações e ao loteamento). Regras que impõe condições aos setores privados ligados à construção civil e que procuram organizar a cidade quanto aos aspectos da mobilidade urbana e a sua paisagem. O Plano de 1961 acrescenta a regulamentação da altura dos prédios na Avenida Perimetral, dá um maior detalhamento nos índices de aproveitamento, introduz recuos para ajardinamento e de fundos e a possibilidade de prédios com “pilotis” (áreas cobertas de uso coletivo). Nestes Planos, a cidade abrange apenas uma parte da área total do município de Porto Alegre. Incorporou aperfeiçoamentos nas regras para os recuos de alinhamento, os usos possíveis para os prédios, desapropriações, loteamento, índices de aproveitamento, as percentagens de ocupação e as alturas máximas, recuos para ajardinamento e de fundos. Aprimorou seu detalhamento e introduziu novos temas

como o Sistema de Planejamento e Coordenação, a participação comunitária (restrita a quatro representantes), a definição de zona urbana de uso intensivo, extensivo e rural, o regime urbanístico, as UTP (Unidade Territorial Residencial, Mista, de Comércio / Serviços e Industriais), as Unidades Territoriais Funcionais (para áreas de natureza especial, como as de interesse social), áreas de interesse ambiental e paisagístico cultural, o remembramento, loteamento de interesse social, parcelamento para regularização, IPTU progressivo e contenção do crescimento urbano. Tem como proposta central a criação de um Sistema que opere através de três instrumentos básicos (Art. 4<sup>o</sup>): o “Plano Diretor”, o “Programa Municipal de Investimentos”<sup>1</sup> e os “Planos e Programas gerais de microrregiões intra - municipais e setoriais de duração anual e plurianual”.

---

<sup>1</sup> Regulamentado pela Lei Complementar no. 159/87.

## Anexo D - Diretrizes para o futuro da cidade

Destaco as diretrizes que estão relacionadas com a gestão democrática, o Plano Diretor e os temas de interesse dos setores sociais tradicionalmente excluídos da formulação da política de planejamento urbano.

Para uma **cidade com gestão democrática** propõe-se: a gestão participativa do Porto; institucionalização do OP via lei; discussões setoriais no OP; plano de ações regionais a ser debatido no OP; criação e reestruturação de Conselhos Municipais para elaboração e fiscalização das políticas setoriais; regulamentação do Conselho de Acesso à Terra e Habitação; reforma administrativa para ampliar os canais de participação; um plano de formação e capacitação para técnicos da PMPA e para representantes do OP.

Para o **desenvolvimento urbano**: a capacitação e o aparelhamento da estrutura administrativa da Prefeitura; alteração do zoneamento do Plano Diretor com participação da sociedade; criação de sistema de informações regionalizada; criação de Câmaras de negociação para projetos de impacto e temas polêmicos; pesquisas sobre as tendências de desenvolvimento das regiões da cidade; incentivo a centros especializados regionais; estímulo ao Distrito Industrial da Restinga e o Porto Seco; projeto de descentralização; instalação de Centros Administrativos Regionais; implantação de vias estruturadoras (perimetrais e radiais); elaboração de projetos para as áreas – polo (Azenha, Assis Brasil, Farrapos, Moinhos de Vento, Centro, Tristeza, Belém Novo e Partenon); emprego junto à moradia; regulamentação dos artigos 204 e 205 da Lei Orgânica Municipal (IPTU progressivo e parcelamento e edificação compulsórios); regularização fundiária; definição de critérios para compatibilizar o regional com o global; compatibilização do Plano Diretor de Meio Ambiente e Saneamento com o PDDU; projetos ambientais para a orla do Guaíba, áreas verdes e morros; integração da Política Habitacional com a educação ambiental; criação de dispositivos do PDDU para incentivo à preservação; racionalização da matriz energética de POA; introdução da avaliação do impacto de grandes empreendimentos e a obrigação de compensação em infra – estrutura; recuperação do Arroio Dilúvio;

elaboração do Código de Saúde Municipal; re-urbanização da área do Navegantes e Planos Diretores integrados na RMPA.

Para o **combate à exclusão social** se propõem duas diretrizes básicas: a inversão das prioridades de investimentos públicos (já iniciada com o OP) e o acesso ao uso do solo urbano via política urbana que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Outras diretrizes são: regularização das atividades informais; implementação do Fundo Municipal de Desenvolvimento; programa emergencial de saneamento de assistência social para áreas em regularização; apropriação social da tecnologia; pedagogia orientada para a formação de sujeitos críticos; criação de “berçários empresariais” junto às associações de bairro; assessoramento técnico para microempresas e hortas comunitárias.